



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Den Svære Samskabelse

*Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund*

Frederiksen, Morten; Grubb, Ane

*Creative Commons License*  
CC BY-NC-ND 4.0

*Publication date:*  
2021

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Frederiksen, M., & Grubb, A. (2021). *Den Svære Samskabelse: Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund*. Aalborg Universitetsforlag.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Den Svære Samskabelse

*Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund*

Frederiksen, Morten; Grubb, Ane

*Creative Commons License*  
CC BY-NC-ND 4.0

*Publication date:*  
2021

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Frederiksen, M., & Grubb, A. (2021). *Den Svære Samskabelse: Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund*. Aalborg Universitetsforlag.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Morten Frederiksen og Ane Grubb



# DEN SVÆRE SAMSKABELSE

Forventninger og praksis i samarbejdet  
mellem kommuner og civilsamfund

AALBORG UNIVERSITETSFORLAG



# **DEN SVÆRE SAMSKABELSE**

Forventninger og praksis i samarbejdet  
mellem kommuner og civilsamfund

**AALBORG UNIVERSITETSFORLAG**

*DEN SVÆRE SAMSKABELSE*

*Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund*

Af Morten Frederiksen og Ane Grubb

1. Open access udgave – formidlingsrapport

© forfatterne og Aalborg Universitetsforlag 2021

Omslag, sats og layout: Toptryk Grafisk ApS v/Tina Nielsen

Forsidefoto: Colourbox

ISBN: 978-87-7210-741-7

Udgivet af Aalborg Universitetsforlag | [forlag.aau.dk](http://forlag.aau.dk)

Pubikationen er udgivet med støtte fra

VELUX FONDEN



# Indhold

Forord	5
1. Resumé	7
2. Indledning	15
3. Samskabelse i en dansk kontekst	25
4. Når idealer skal omsættes til praksis	33
5. Frivillige som brobyggere til fællesskaber i samskabelsesprojekter	45
6. Frivillige som formidlere af udsatte borgeres interesser og erfaringer	57
7. Samskabelse, innovation og demokrati	69
8. Samskabelse på forskellige vilkår	77
Referencer	87
Appendiks	91





# Forord

Projektet SAMAKT – Samskabelse mellem offentlige og frivillige aktører – startede i 2017 som et samarbejde mellem Aalborg Kommune, Dansk Flygtningehjælp, Ældre Sagen, Røde Kors og forskere fra VIVE (daværende KORA) og Institut for Sociologi og Socialt Arbejde – Aalborg Universitet. Projektet havde fra starten et dobbelt udgangspunkt. På den ene side var projektet drevet af en forskningsinteresse i at undersøge, om de store forskelle mellem den frivillige sektor og den kommunale sektor i forhold til normer, metoder, organisering og mål lod sig forene i praksis. På den anden side var projektet drevet af en interesse i at udvikle idéer og arbejdsformer, der kunne understøtte tværsektoriel samskabelse bedst muligt og i forskellige politiske og institutionelle kontekster. Alle deltagende organisationer var repræsenteret i projektets store styregruppe, der løbende blev udvidet for at inkludere deltagere fra konkrete samskabelsesprojekter og de involverede organisationer. Projektet er gennemført med støtte fra Velux Fondens HUMpraxis-program. Vi vil gerne takke alle de deltagende organisationer, frivillige, medarbejdere og brugere for deres enorme og fantastiske indsats og for deres åbenhed og villighed til at tale og diskutere med os og lade os være en del af den store og vigtige indsats, de gør for sårbare flygtninge og ældre i Aalborg. Vi vil også gerne takke Anne Sophie Bach Kristensen, Eva Dong, Sarah Grønning Jensen og Hanna Hofgaard Fonslev for deres store indsats i projektet samt Anja Egede Frederiksen og Stine Josefine Dige for korrektur og redigering af rapporten. Endelig vil vi gerne takke Bjarne Ibsen og Dorte Caswell for deres store viden og gode ideer.

Flere informationer om SAMAKT-projektet kan findes på projektets hjemmeside [SAMSKABELSE.AAU.DK](http://SAMSKABELSE.AAU.DK).

Morten Frederiksen, projektleder, og Ane Grubb, postdoc



# Resumé

## **SAMAKT-projektets formål**

SAMAKT-projektet er et forsknings- og udviklingsprojekt om samskabelse gennemført i perioden 2017 til 2020 i et samarbejde mellem Aalborg Kommune, Røde Kors, Ældre Sagen, Dansk Flygtningehjælp, VIVE og Aalborg Universitet. Projektet har undersøgt samskabelsesaktiviteter for sårbare flygtninge og sårbare ældre i Aalborg. Hovedformålet har været at studere, hvordan den frivillige og den kommunale sektor samarbejder, hvilke udfordringer sektorforskellene giver, og hvilke nye muligheder samskabelse giver de sårbare ældre og flygtninge. Endvidere har der været løbende udviklingsaktiviteter, hvor praktikere og ledere fra de involverede frivillige og kommunale organisationer har brugt forskernes analyser som afsæt for at udvikle og diskutere samskabelsesaktiviteterne. SAMAKT-projektet er gennemført med støtte fra Velux Fondens HUMpraxis-program.

## **Definitionen af samskabelse**

I projektet har vi defineret samskabelse som tværsektorielt samarbejde mellem frivillige og professionelle og mellem frivillige organisationer og offentlige organisationer. Samskabelse skal her forstås som koordinerede indsatser, der sigter mod at udvikle, udforme, implementere og levere servicen på en måde, der giver brugeren nye, bedre, flere eller anderledes tilbud i kraft af samarbejdet på tværs af den offentlige og den frivillige sektor. Desuden indebærer samskabelsesidealet, at de indbyrdes roller mellem offentligt ansatte, frivillige og borgere udvikles sådan, at alle parter potentielt bidrager til at udvikle og forbedre de eksisterende serviceydelser. Samskabelse indebærer, at parterne stræber mod en ligeværdig relation. Derfor er eksempelvis kontraktlige relationer og leverandørrelationer ikke at forstå som samskabelse. Samskabelse foregår i samarbejdet mellem de to sektorer og involverer både processer, der udspringer fra praktikere og brugere, og processer, der iværksættes af ledere i henholdsvis de offentlige og frivillige organisationer.

## **Historien om samskabelse**

Der er i historisk perspektiv gode erfaringer med involvering af civilsamfundet i skabelsen af velfærd i Danmark. Tænk bare på de statsanerkendte sygekasser i slutningen af 1800-tallet, Sct. Nicolai Tjenestens oprettelse af den første selvmordslinje i 1957 eller de mange plejehjem og daginstitutioner, der drives som selvejende institutioner. Udviklingen går mod stadig tættere og mere ligeværdige samarbejdsrelationer, og samskabelse er det seneste kapitel i denne historie.

## **Modsætninger og modstridende interesser**

Der ligger imidlertid også en række potentielle modsætninger i modellen for samskabelse i form af modstridende interesser, værdier og praksisser mellem de to sektorer. De frivilliges spontanitet kan for eksempel være en udfordring for kommunen, ligesom kommunens regelstyring kan være det for de frivillige. Udgangspunktet for SAMAKT-projektet var en fælles interesse i at udforske disse modstridende interesser og praksisformer samt en fælles bestræbelse på at udvikle konkrete anbefalinger til at overkomme udfordringerne i det fremtidige tværsektorielle samarbejde.

## **Udgivelser og information**

Flere informationer om SAMAKT-projektet kan findes på projektets hjemmeside [SAMSKABELSE.AAU.DK](http://SAMSKABELSE.AAU.DK), hvor man også kan finde de videnskabelige publikationer og arbejdsrapporter, som denne rapport er baseret på.

## **Undersøgelsens design**

SAMAKT-projektet blev designet som et komparativt, kvalitativt casestudie af to meget forskellige velfærdsområder inden for én kommune. Formålet var at sikre, at de konfliktlinjer og kompromiser, der kortlægges i projektet, afdækker forskelle på tværs af velfærdssektorer, uden at disse forskelle afspejler forskelle mellem kommuner. Vi har interviewet kommunale ledere, projektledere, frontlinjemedarbejdere, frivillige ledere og konsulenter samt frontlinje-frivillige. Dernæst har vi gennemført fokusgruppeinterviews med brugere af konkrete projekter. Desuden har vi indsamlet og analyseret en række policy- og projektdokumenter om samskabelse fra henholdsvis kommunen, enkeltprojekter og de frivillige organisationer. Derudover har vi gennemført et omfattende etnografisk feltarbejde i konkrete samskabel-

sesprojekter på både flygtninge- og ældreområdet og i en række møder og fora med fokus på samskabelse og tværsektorielt samarbejde. Projektets metoder og dataindsamling er beskrevet i Appendiks 1 og 2.

## **Rapportens fokus og opbygning**

Rapporten er fokuseret på undersøgelsens hovedformål: at analysere samarbejdet på tværs af sektorgrænsen og se på, hvilke gevinster disse samskabelsesprojekter giver brugerne. Derfor er rapporten også opbygget med fokus på netop de problemstillinger, der knytter sig til samarbejdet. Det er vigtigt at understrege, at rapporten ikke er en evaluering af det sociale arbejde, de deltagende kommunale og frivillige organisationer udfører. Rapporten præsenterer en analyse af, hvordan det specifikke samskabelsesformat fører til forandringer i praksis på en måde, der har betydning for brugerne. Helt generelt gør både ansatte og frivillige på disse to områder en stor indsats af helt afgørende betydning for brugerne.

Rapporten er inddelt i otte kapitler, hvoraf fem af dem (kapitel 4-8) beskriver resultaterne fra projektet. Hvert af disse fem kapitler svarer til en eller flere videnskabelige analyser, der er udarbejdet i projektet og enten allerede er tilgængelige på projektets hjemmeside eller gøres tilgængelige i løbet af 2021. I det følgende resumerer vi de overordnede konklusioner fra hvert af de fem analytiske kapitler.

## **Fra ideal til praksis**

Vi har undervejs i arbejdet med projektet ofte mødt velkendte idealer for samskabelse som for eksempel en vej til innovation af den offentlige sektor, øget borgerdeltagelse og/eller øget effektivitet af offentlige servicere. Vi er imidlertid også stødt på udbredte problemer med at omsætte disse idealer til praksis. Problemerne med at omsætte samskabelse til praksis opstår især, fordi:

1. Det er uklart, hvad der egentlig er kommunens og de frivillige organisationers ambitioner med samskabelsesmøder og projekter og tilsvarende uklart, hvad der reelt er muligt og ønskværdigt at omsætte i praksis.

2. Der deltager ofte ikke praktikere i møderne, og diskussionerne tager ikke højde for praksis eller udgangspunkt i praktiske problemer.
3. Møderne udfylder i sig selv et andet tværsektorielt behov i forhold til relationsdannelse, og der er ikke altid interesse for at løse praktiske problemer eller for at udvikle samskabelse af praksis.

De samskabelsesprojekter, der har haft størst succes med at give brugeren bedre eller nye tilbud, har taget udgangspunkt i praksis ved at være startet bottom-up med udgangspunkt i praktikernes problemoplevelser og/eller ved at fokusere på aktiviteter, hvor kommunale og frivillige praktikere allerede indgår i et samarbejde om i fællesskab at løse konkrete, praktiske problemer og opgaver.

## **De frivillige som brobyggere**

Et andet velkendt ideal for samskabelse handler om de frivilliges evne til at hjælpe udsatte borgere ind i sociale fællesskaber i samfundet, som for eksempel kontaktfamilier til flygtninge, foreningsguides eller følgeskab til ældre borgere. Denne rolle – som brobygger mellem borger og fællesskaber – er et udbredt motiv for samskabelse mellem civilsamfundet og den offentlige sektor. Idealet bygger på en forestilling om, at de frivillige er bedre til at skabe sociale relationer og inklusion, end kommunens ansatte er, og at de frivillige borgere har et større lokalkendskab, end de kommunalt ansatte har.

## **Hindringer for de frivilliges brobygning**

Vi finder imidlertid både projekter, hvor brobygningen lykkedes, og projekter, hvor det af forskellige årsager ikke lykkedes. Vi har identificeret tre hindringer for, at de frivillige kan fungere som brobyggere.

- For det første er de frivilliges viden om lokalområdet og målgruppen i nogle tilfælde ikke så stort, at de kender borgere eller lokale fællesskaber, hvilket svækker muligheden for direkte brobygning.
- For det andet er der stor omskiftelighed i både den offentlige og den frivillige sektor. Derfor mangler der ofte viden om tilbud, aktiviteter og kontaktpersoner på tværs af sektorer.

- For det tredje mangler de potentielle brugere ofte viden om de relevante tilbud.

Vi finder i en del tilfælde, at det ikke bliver konkret diskuteret, om forudsætningerne er til stede for, at de frivillige kan bygge de forventede broer, og derfor kommer arbejdsdelingen i samskabelsesprojekterne nogle gange til at afspejle idealer frem for praksis.

## **Frivillige som formidlere af brugernes erfaringer**

Frivillige og ansatte på tværs af ældre- og flygtningeområdet udtrykker ofte ønsker om at inkludere borgerens egen stemme og egne ønsker i udviklingen af de kommunale velfærdstilbud. En række barrierer medfører dog, at sårbare brugere sjældent direkte deltager i samskabelsen af tilbud og services. I stedet bliver det ofte de frivillige, der forsøger at formidle brugernes erfaringer og oplevelser, så ønskerne kan indgå i udviklingen af tilbud og services. Vi har i projektet observeret, at det i praksis ikke altid lykkes for de frivillige at foretage denne formidling. Desuden har vi identificeret nogle af de faktorer, der enten vanskeliggør eller styrker de frivilliges formidling af brugererfaringer som afsæt for samskabelse:

- For det første formidler frivillige ofte deres viden og observationer i anekdotisk form, der afvises af kommunen som individuelle, personlige problemer.
- For det andet er kommunen nogle gange i tvivl, om de frivillige formidler borgernes erfaringer og problemer på en måde, der samtidig er til de frivillige organisationers egen fordel. I disse tilfælde er kommunen tilbageholdende i forhold til at engagere sig i samskabelse. De frivillige organisationer undgår tilsvarende at tale om deres interesse i at få adgang til kommunale ressourcer som en del af deres motivation for at formidle brugerbehov.

## **Samskabelse og demokrati**

Samskabelse handler om aktivt medborgerskab, hvor borgere inddrages i at formulere og løse egne og andres problemer og behov i lokalsamfundet. Det er en forestilling, der både knytter an til idéer om demokratisk deltagelse, aktivt medborgerskab og indflydelse samt aktivering af lokalsamfundet som

ressource i løsningen af problemer. I SAMAKT-projektet har vi imidlertid fundet en række udfordringer med denne vision for samskabelse mellem den frivillige og den kommunale sektor.

## **Udfordringer i praksis**

For det første sker inddragelsen af borgerne i samskabelse først i det udførende led af den offentlige forvaltning. Det betyder, at de frivillige organisationer ikke har nogen demokratisk legitimitet til at påvirke de offentlige politikker, der ofte er vedtaget et andet sted – nemlig i det kommunale, repræsentative demokrati. Det er derfor et åben spørgsmål, om der overhovedet er eller bør være plads til samskabelse, eller om der kun skal tales om samproduktion, hvor det er leveringen af ydelsen og ikke indholdet af ydelsen, der samarbejdes om.

For det andet så opretholder kommunen nogle klare grænser for, hvad de frivillige bliver inviteret til at deltage i. Disse grænser bunder for eksempel i lovgivning, kommunale politikker og konkrete ressourceforhold.

Ofte består samskabelsen derfor i at tilføje frivillige servicier til de eksisterende offentlige tilbud, dvs. hovedsageligt servicier, der bliver udviklet og tilpasset, så de matcher behov, der primært defineres af den kommunale sektor. Det er med andre ord i højere grad den frivillige sektor, der bliver innoveret, og i mindre grad den offentlige sektor, selv om dette også finder sted.

## **Samskabelse på forskellige vilkår**

I offentligheden bliver der ofte talt om samskabelse i meget generelle termer, som om samskabelse er det samme uafhængigt af konteksten. I projektet har vi undersøgt betydningen af de institutionelle, fysiske og relationelle vilkår og forskelle mellem to meget forskellige kommunale serviceområder. Vi finder, at mulighederne for samskabelse i høj grad er præget af de vilkår, der findes på de to områder. Følgende vilkår spiller især en rolle for, hvorvidt og hvordan samskabelsen kan finde sted på et bestemt område:

- De juridisk-institutionelle vilkår
- Den politiske historie på feltet



- Graden af stabilitet i institutioner og indsatser
- De fysiske rammer
- Graden af folkelig legitimitet
- Det politiske konfliktniveau.

Da samskabelse i vidt omfang afhænger af kommunens involvering, er det i høj grad de kommunale faciliteter og institutionelle vilkår, der kommer til at afgøre, hvordan og hvor meget der kan samskabes. Konsekvenserne er, at der på det stabile og relativt konfliktfrie ældreområde foregår flere former for samskabelse, at samarbejdsrelationerne ofte er nære og tillidsfulde, og at aktiviteterne i vidt omfang kan foregå i konkret samarbejde og med udgangspunkt i kommunens mange fysiske faciliteter for de ældre. På flygtningeområdet betyder omskiftelighed i begge sektorer og et konfliktfyldt politisk klima, at samskabelse gennemgående organiseres mere fragmenteret, med flere begrænsninger på kommunens deltagelse, og at de frivillige får mere begrænset adgang til fysiske faciliteter og til at komme i kontakt med relevante borgere.



## 2. Indledning

Velfærdsstaten står altid over for nye udfordringer, og i de kommende årtier er det især voksende brugergrupper blandt ældre og periodevis modtagelse af store grupper flygtninge, der kan være udfordrende. Flygtninge- og ældregrupperne står tilsvarende også over for udfordringer i deres møde med velfærdsstaten som brugere på grund af et øget ressourcepres på offentlige ydelser og dermed færre tilbud og ressourcer til sociale indsatser. Et modsvar på disse tendenser har de seneste år været et øget samarbejde med frivillige organisationer og andre aktører i det sociale arbejde på ældre- og flygtningeområdet. De potentielle fordele ved offentlig-frivillig samskabelse af servicier og ydelser er ikke svære at få øje på. Frivillige organisationer arbejder ofte på andre måder og kan tilfredsstille andre behov hos brugerne, end offentlige organisationer kan, for eksempel gennem mere brugerinddragelse i det sociale arbejde. Involveringen af civilsamfundet kan desuden styrke den sociale sammenhængskraft og motivere både ressourcestærke og ressource svage borgere til et aktivt medborgerskab. Endelig er fordelene for de offentlige budgetter, at samskabelse potentielt udgør en udgiftsneutral udvidelse af de offentlige velfærdsydelser. Ved at arbejde mere integreret sammen, som man netop gør i samskabelsesprocesser, kan der potentielt skabes mere og bedre velfærd for brugerne.

Samskabelse bruges ofte som betegnelse for både tværsektorielle samarbejdsformer og brugerinddragelse (eller brugerstyring). I nogle tilfælde dækker samskabelse over samarbejde med brugere af serviceydelser, mens begrebet i andre tilfælde dækker over samarbejde med andre borgere end ydelsesbrugerne. I alle tilfælde er sigtet at give brugerne bedre tilbud.

Helt overordnet henviser samskabelse til en form for samarbejde, hvor der ikke indgår kontraktlige relationer eller forhandlede udvekslinger af ydelser. I SAMAKT-projektet har vi fokuseret på samskabelse med andre borgere end ydelsesbrugerne. Vi har undersøgt det tværsektorielle samarbejde mellem aktører fra den offentlige sektor og den frivillige sektor om samska-

belse af servicier til udsatte ældre og flygtninge og den gavn, brugerne har af disse ydelser.

Centrale spørgsmål i SAMAKT-projektet har været, hvad samskabelse mellem offentlige og frivillige aktører i socialt arbejde med ældre og flygtninge egentlig indebærer. Hvilke muligheder og hindringer har denne arbejdsform i forhold til at udvikle nye organisatoriske modeller og praksisser for socialt arbejde med disse brugergrupper? Hvilke nye positioner/roller og handlemuligheder skabes for både ældre og flygtningene og for professionelle og frivillige igennem samskabte sociale indsatser?

Samtidig har vi i SAMAKT-projektet haft fokus på de potentielle modsætninger, der knytter sig til samskabelse, såsom risikoen for, at de forskellige interesser, værdier og normsæt inden for henholdsvis den offentlige og frivillige sektor kommer i konflikt med hinanden. Dette kan gælde både på det organisatoriske plan og i det daglige praktiske sociale arbejde. På den ene side er udviklingen i velfærdsstaten gået i retning af stadig flere universelle rettigheder ud fra et ønske om at undgå den tilfældighed, omskiftelighed og mangel på retssikkerhed, som kan følge med frivilligt socialt arbejde. På den anden side har både borgere og repræsentanter for den frivillige sektor kritiseret det offentlige sociale arbejde for en instrumentel, distanceret og umyndiggørende tilgang til brugerne.

Der er ikke meget tidligere forskning i, hvordan tværsektorielt samskabelse i praksis foregår, og hvordan potentielle muligheder udfoldes og udfordringer håndteres. Der er iværksat en del lokale udviklingsprojekter inden for praksisområdet, ligesom der er foretaget enkelte forskningsstudier af, hvilke typer samarbejde der findes. Der findes imidlertid kun begrænset forskningsbaseret praksisudvikling af samskabelsesmodeller og egentlige forskningsstudier af praksis i samskabelsesprocesser (Stougaard, 2021; Ibsen, 2020; Ibsen & Espersen, 2016). Der er især meget lidt viden om, hvilken glæde brugerne har af tværsektoriel samskabelse, og hvordan man sikrer brugernes behov og interesser i samskabelsesprocessen. Dette projekt har derfor haft fokus på at udforske igangværende samskabelsesformer i socialt arbejde for ældre og flygtninge. Dermed håber vi at kunne afdække eksisterende muligheder og dilemmaer og skabe grobund for nye arbejdsformer

og medarbejderpositioner i praktisk socialt arbejde samt nye former for inddragelse, handlemuligheder og brugeridentiteter for sårbare flygtninge og sårbare ældre. Det er vigtigt at understrege, at vi ikke har undersøgt langsigtede konsekvenser af samskabelse for brugerne, men udelukkende set på, hvordan de konkrete tilbud forandres og opleves.

Aldring og immigration udgør to væsentlige socialpolitiske udfordringer for velfærdsstaten. Der er derfor tale om områder, hvor der er særligt stort behov for – og politiske forhåbninger til – samskabelse, men samtidig kan vi identificere meget forskellige interesser på spil. Ved at gennemføre undersøgelsen på tværs af de to områders meget forskellige institutionelle og praktiske rammer, forskellige brugerbehov og forskellige grader af legitimitet stræber vi efter en høj grad af anvendelighed på andre velfærdspolitiske områder.

Projektet har haft til formål at skabe nye indsigter ved at forene grundforskning og praksisviden. Det har i hele projektet været en bærende idé, at forskningsbaseret viden og praksisbaseret viden er to grundlæggende forskellige måder at se verden på, og at den ene form ikke kan erstatte den anden, men at de komplementerer hinanden. Derfor har projektet været præget af et nært samarbejde mellem praktikere og forskere, og den viden, der lægges frem her, er baseret på forskernes observationer af praksis samt fortolkning og forklaring af disse observationer foretaget i samarbejde mellem praktikere og forskere. Vores håb er, at kombinationen af disse perspektiver kan være med til at understøtte udviklingen af nye og bedre velfærdsydelser og -aktiviteter til de udsatte brugergrupper. Ambitionen med denne rapport er dermed ikke at levere færdige løsninger eller redskaber, men derimod at dele de observationer, fortolkninger og idéer til praksis, som forskere og praktikere i fællesskab har udviklet i løbet af projektet. Vores forslag til handlinger er baseret på den fælles vidensudvikling mellem forskere og praktikere i projektet, men de problemer og potentialer, vi peger på i forhold til samskabelse, er komplekse, og fremadrettet ligger der en vigtig opgave med yderligere at underbygge, udfordre og nuancere de pointer, som vi præsenterer her.

## Samskabelse mellem den frivillige og den offentlige sektor

Inden for samfundsforskning er der en voksende teoretisk og empirisk interesse for samskabelsesformer. Denne interesse udspringer af et behov for at etablere robuste socialpolitiske løsninger, som kan overvinde det grundlæggende modsætningsfulde forhold mellem stat og civilsamfund. Tidligere teorier om arbejdsdelingen mellem stat, marked og civilsamfund fremstillede ofte forholdet mellem de tre sektorer eller domæner som et nulsumsspil, hvor væksten i for eksempel stat og marked automatisk medførte mindre rum og legitimitet til det civile samfund. Nyere teorier peger dog på, at de tre domæner både historisk og aktuelt er tæt sammenvævede og udvikler deres roller i gensidig afhængighed (Trägårdh, Selle, Henriksen & Hallin, 2013).

I de senere år har forskningen registreret en stigende strategisk interesse fra både offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, private virksomheder mv. i at udvikle tættere og mere forpligtende former for samarbejde med foreninger og frivillige organisationer i det civile samfund. Denne tendens karakteriseres ofte som en udvikling i retning af mere ”hybride” organisationer, der kombinerer elementer eller aktører fra stat, marked og civilsamfund (Evers, 2005; Billis, 2010; Henriksen, Smith & Zimmer, 2015). Forskningslitteraturen har imidlertid kun i begrænset omfang belyst udfaldet af disse nye og tættere former for samarbejde eller samskabelse: Opstår der nye og mere intense kampe mellem de forskellige sektorlogikker, eller udvikles der konstruktive samarbejdsrelationer, der tilfører ny værdi til det sociale arbejde og dets brugere? I dette projekt har vi forfulgt disse spørgsmål i en undersøgelse af de *faktiske* relationer mellem kommunale og frivillige organisation samt mellem de frivillige, ansatte og brugere i hybride samskabelsesprojekter.

Hybride organisationer trækker på et dobbelt sæt af normer og praksis fra både den frivillige og den offentlige sektor. Et eksempel på en tilsvarende dobbelthed kendes som New Public Management (NPM), der trækker både på en statslig logik i forhold til rettigheder og ydelser og også markedets logik om omkostningseffektivitet og resultatfokus. NPM som ideologi og styringsstrategi har været kilde til betydelige konflikter mellem ansatte, politikere og ledere, og dens legitimitet som styringsmodel er fortsat stærkt omdiskuteret i den politiske offentlighed. Tværsektoriel samskabelse mel-

lem den frivillige sektor og den offentlige sektor er stadig under udvikling, men synes at have større potentiale for at udvide det sociale arbejdes handlingsrum og udvikle dets kvalitet, snarere end at rationalisere det. Dette betyder dog ikke, at det er konfliktløst.

Samskabelse involverer forskellige normer, mål og praksisser med stort potentiale for både synergi og konflikt. Synergien kan opstå, hvis de forskellige normer og praksisformer sameksisterer i gensidigt berigende kompromiser uden at krænke de to sektorer særegne kvaliteter: Hvor frivilligt arbejde grundlæggende er båret af den enkelte frivilliges personlige engagementer og relationer til brugerne og de frivillige organisationers værdier og egeninteresse, er det offentlige sociale arbejde forpligtet på at levere ensartede professionelle ydelser til alle berettigede, styret af gældende love og regler og de professionelles faglige engagement og normer. Modsætningen mellem disse normer og praksisser kan imidlertid også være grobunden for konflikter, da der ofte er tale om uforligelige modsætninger, der dårligt kan sameksistere i praksis.

### **SAMAKT-projektet**

Projektet SAMAKT – Samskabelse mellem offentlige og frivillige aktører – er gennemført i et samarbejde mellem Aalborg Kommune, Dansk Flygtningehjælp, Ældre Sagen, Røde Kors og forskere fra VIVE (daværende KORA) og Institut for Sociologi og Socialt Arbejde – Aalborg Universitet. SAMAKT-projektet blev designet som et komparativt, kvalitativt casestudie af to meget forskellige velfærdsområder inden for én kommune for at sikre, at de konfliktlinjer og kompromiser, der kortlægges i projektet, afdækker forskelle på tværs af velfærdssektorer, uden at disse forskelle afspejler forskelle mellem kommuner. Valget af integrations- og ældreområdet er begrundet i, at disse to områder varierer på en række væsentlige dimensioner, samtidig med at de begge udgør fundamentale udfordringer for velfærdsstaten. Begge socialpolitiske områder har mindre professionel specialisering, hvilket åbner områderne for, at frivillige kan bidrage, men samtidig øger risikoen for, at der opstår konflikter over opgaver og roller.

De to områder adskiller sig dog på væsentlige punkter. Ældreområdet drives i overvejende grad gennem velafprøvede og veludviklede kommunale

praksisser og institutioner, og der er en udbredt befolkningsmæssig opbakning til servicen og ydelser på ældreområdet. I modsætning hertil er integrationsområdet kendetegnet af underudviklede kommunale praksisser og institutioner samt splittelse i befolkningen om legitimiteten af servicen og om modtagernes værdighed. Der findes på ældreområdet veletablerede frivillige organisationer, som samler og koordinerer frivilligt arbejde i forhold til ensomme ældre, hvorimod indsatsen på flygtningeområdet er karakteriseret ved en større mangfoldighed af klassiske organisationer, lokale indsatser, spontane frivillige organiseringer eller folkelige bevægelser koordineret via sociale medier. Det gør de to områder velegnede at sammenligne som udgangspunkt for generel modeludvikling.

Casestudierne blev gennemført som kvalitative studier, der kombinerede interviews, fokusgruppeinterviews, dokumentstudier og især etnografisk feltarbejde. Formålet med at kombinere interview og feltarbejdsmetoder er at få indblik i de normer og den praksis, der udspiller sig og forhandles i samarbejdet, og i de interaktioner mellem ledere, ansatte, frivillige og brugere, som sætter rammerne for aktørernes positioner, handlemuligheder og identiteter.

## **Projektets tre faser**

I projektets første fase gennemførte vi individuelle interviews med ledere, ansatte og frivillige inden for eksisterende samskabelsesprojekter i begge sektorer. Projekterne fandt vi gennem indledende kontakter med en række repræsentanter for offentlige og civilsamfundsorganisationer, og der dukkede løbende nye projekter op, ligesom nogle projekter blev nedlagt undervejs i forskningsprojektet.

I projektets anden fase var hovedopgaven at systematisere viden fra kortlægningen og udvikle et sæt af temaer og fokusområder, der både kunne indgå i feltarbejdet i Aalborg Kommune, og som kunne være afsæt for udviklingsarbejdet i projektets styregrupper og planlægningen af projektets udviklingsseminarer med en bred deltagergruppe fra både den kommunale og den frivillige sektor i Aalborg Kommune.



Projektets tredje fase bestod af tre hovedopgaver. Den praksisorienterede opgave var løbende at udarbejde analyser af samskabelsesprojekterne til brug ved udviklingsseminarer og i det analysearbejde, der blev udført i styregruppen. Formålet var løbende at udvikle og tilpasse vores forståelse og beskrivelse af konflikt og potentiale i samskabelse med udgangspunkt i brugernes og praktikernes erfaringer og praksis. Den forskningsorienterede opgave var at gennemføre analyser af det omfangsrige empiriske materiale for at kunne give fyldestgørende svar på forskningsspørgsmålene. Dette er resulteret i en række artikler og arbejdsrapporter. Den tredje opgave bestod i at koble det videnskabelige analysearbejde og det praksisorienterede udviklingsarbejde med det formål at kunne formidle resultaterne af projektet i denne rapport. Hvert kapitel i rapporten svarer derfor til et tema, der har været behandlet og diskuteret både i styregruppen og på udviklingsseminarer undervejs i projektet. Hvert kapitel af rapportens fem analysekapitler (kapitel 4 til 8) svarer til en eller flere videnskabelige analyser, der er udarbejdet i projektet, og som gøres tilgængelige på projektets hjemmeside i løbet af 2021. Artiklerne redegør mere detaljeret for det metodologiske, teoretiske og empiriske grundlag for hver enkelt analyse. Flere informationer om SAMAKT-projektet kan findes på projektets hjemmeside, SAMSKABELSE.AAU.DK, hvor også de videnskabelige udgivelser gøres tilgængelige.

## **Ældreområdet – et kort overblik**

SAMAKT-projektet har haft fokus på to særligt udsatte grupper: sårbare flygtninge og sårbare ældre. I det følgende giver vi et ganske kort overblik over hvert af disse områders status på den velfærdspolitiske dagsorden og deres rolle som felt for samskabelse. Formålet med overblikket er at vise, hvor forskellige vilkår de to områder opererer under, men også at give den nødvendige kontekst for de sammenligninger mellem områderne, der optræder igennem resten af rapporten.

For at starte med ældreområdet så har der længe været politisk konsensus om at tildele kommunerne det overordnede ansvar for at forvalte den almen ældrepleje. Samtidig er der over de seneste 20 år kommet øget politisk og kommunalt fokus på, at frivillige – enten organiseret eller som enkeltpersoner – kan supplere de fagprofessionelle i arbejdet med ældre borgere (Frederiksen, 2015). Og mens fagforeningerne er opmærksomme på, at fri-

villige ikke overtager de fagprofessionelles kerneopgave, og de frivillige organisationer omvendt står værn om, at de frivilliges arbejde aldrig må blive ”skal-opgaver”, så enes mange frivillige og offentligt ansatte om, at frivillige aktiviteter udgør et vigtigt supplement i de ældres hverdag. Ansvarsfordelingen mellem sektorerne på ældreområdet er dermed relativt veldefinerede, om end grænserne og de konkrete opgaver jævnligt er til debat. Samtidig har ældreområdet som offentligt ansvarsområde og udgiftspost længe nydt bred politisk accept og folkelig opbakning. Til trods for at højlydte stemmer fra det politiske eller frivillige univers med mellemrum kritiserer en overdreven tids- og målstyring af frontlinjepersonalets arbejde eller påtaler unødvendige reformer og evalueringstiltag, er der konsensus om, at ældrepleje er et kerneområde i den danske velfærdsstat. Grænserne og indholdet kan være til debat, men selve området er velkonsolideret som legitimt udgiftsområde. Dette vilkår giver i sig selv en organisatorisk kontinuitet og politisk stabilitet, som slår igennem på lokalt niveau i forhold til organiseringen af tværsektoriel samskabelse. Blandt de typiske opgaver for frivillige finder man understøttelsen af fællesskaber mellem ældre og facilitering af hyggelige, ikke træningsrelaterede hobbyaktiviteter. Ud over selve den fysiske adgang til de kommunale rum, hvor ældre færdes, er de lokale frivillige på ældreområdet stærkt repræsenteret i kraft af særligt Ældre Sagen, der er kendt for at have betydelig indflydelse på den nationale ældrepolitik.

## **Flygtningeområdet – et kort overblik**

På flygtningeområdet tegner der sig et ganske andet billede. For det første er selve flygtningeområdet i sig selv et nyere kommunalt ansvarsområde, idet tilsynet med flygtninge indtil 1999 lå hos de to største frivillige organisationer, Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp. Dertil kommer, at området i sig selv er genstand for langt mere politisk og folkelig debat, end der opleves på ældreområdet, og det gøres løbende til et diskussionsemne, om flygtninge er et velfærdspolitisk ansvarsområde og i så fald i hvilket omfang. Problematiseringen af flygtninges status og rettigheder i Danmark har givet uro og kontroverser, der påvirker både nationale og lokale aktører på feltet, og der er blandt de frivillige en mere aktivistisk og politiseret tilgang, end vi ser det på ældreområdet.

Endelig spænder selve paletten af borgere og opgaver bredere på flygtningeområdet. Hvor ældre som gruppe er relativt velafgrænset, i hvert fald aldersmæssigt, består flygtningepopulationen af alt fra uledsagede børn og unge til enlige forsørgere, unge i uddannelse, midaldrende med eller uden tilknytning til arbejdsmarkedet og ældre. Den markante spændvidde i selve borgergruppen afspejles i en bred palet af behov i forhold til velfærdsydelser. Derudover er der ikke samme kontinuitet og forudsigelighed i flygtningepopulationens størrelse, der afhænger af de globale flygtningestrømme og nationale politiske beslutninger om modtagelse og fordeling af flygtninge.

Feltets relativt nye status som offentligt velfærdsområde i kombination med spredningen i selve borgergruppens behov og mangel på forudsigelighed afspejles blandt andet i en større usikkerhed om, hvilke opgaver der bør varetages af offentligt ansatte, og hvilke der bør varetages af frivillige. Usikkerheden medfører også en løbende diskussion om, hvorvidt en given opgave bør være den enkelte flygtnings ansvar eller det offentliges. Kort sagt er selve spørgsmålet om, hvilke opgaver der udgør legitime offentlige ”kerneopgaver”, endnu ikke entydigt besvaret, og denne usikkerhed har konsekvenser for tværsektoriel samskabelse, fordi samskabelse kan medføre, at frivillige kommer tæt på det velfærdspolitiske maskinrum. Den nationale politiske debat om flygtninges status betyder, at det er forbundet med større risiko for polemik og konflikt at invitere de frivillige ind på det lokale kommunale niveau og diskutere udvikling af velfærd – ikke mindst fordi mange frivillige ikke opfatter den herskende flygtningepolitik som legitim. Det tilsvarende gør sig ikke gældende på ældreområdet.

## **Læsevejledning**

Denne rapport består af i alt otte kapitler, hvoraf du lige nu læser kapitel 2.

Kapitel 3 beskriver og definerer samskabelse som fænomen og begreb og gennemgår den forståelse af samskabelse som tværsektorielt fænomen, der har dannet grundlaget for SAMAKT-projektet.

Kapitel 4 til 8 er analysekapitler, der hver især ser på centrale udfordringer og potentialer, vi har identificeret på tværs af forskning og praksis i projektet.

Kapitel 4 handler om den konflikt, der findes mellem den store begejstring for samskabelse som ideal og de udfordringer, der opstår, når samskabelse skal praktiseres. Den centrale pointe er, at idealerne kan stå i vejen for, at samskabelse faktisk lykkes, og være en hæmsko for flere og bedre tilbud og servicier til brugerne.

Kapitel 5 handler om de frivilliges rolle som brobyggere mellem udsatte borgere og inkluderende fællesskaber og lokalsamfund. Den centrale pointe er, at de frivillige ikke altid kan udfylde den rolle, og at der både er behov for en mere åben diskussion om rollefordelingen i samskabelse og for bedre vidensdeling.

Kapitel 6 handler om de frivilliges rolle som formidlere af udsatte borgeres erfaringer og behov. De centrale pointer er, at frivillige sjældent beskriver disse behov på en tilstrækkelig generel måde til, at kommunen kan genkende dem som et kommunalt ansvar, og at manglende tillid til de frivilliges motiver kan skabe tilbageholdenhed i samarbejdet og accepten af invitationer til at samskabe tilbud.

Kapitel 7 handler om samskabelse som kilde til innovation og borgerengagement. De centrale pointer i dette kapitel er for det første, at det er en misforståelse at forveksle samskabelse med demokrati. Denne misforståelse er kilde til en del konflikter og utilfredshed. For det andet er det, at samskabelse i højere grad fører til innovation – frivilligt eller ufrivilligt – af den frivillige sektor end den offentlige.

Kapitel 8 handler om forskellene i de politiske, institutionelle og fysiske rammer for samskabelse på ældre- og flygtningeområdet lokalt. Hovedpointen i dette kapitel er, at stabilitet, gode fysiske rammer og et lavt konfliktniveau gør, at samskabelse på ældreområdet kan foregå i nært samarbejde, tæt på de kommunale kerneydelser og med et højt niveau af tillid. Omvendt betyder institutionel omskiftelighed uklare og omskiftelige fysiske rammer og et højt konfliktniveau, at samskabelse på flygtningeområdet gennemføres sjældnere og med mindre konkret samarbejde mellem frivillige og kommunale medarbejdere.

### 3. Samskabelse i en dansk kontekst

I dette kapitel diskuterer vi den teoretiske forståelse af samskabelse, der har været udgangspunktet i SAMAKT-projektet og nogle af de problemstillinger, der knytter sig til forskellige forståelser af samskabelse. SAMAKT-projektet har fokuseret på tværsektoriel samskabelse af velfærdsservicer mellem den frivillige og kommunale sektor, og hvordan det lykkes at give brugerne bedre, bredere, flere eller andre tilbud, end de ellers ville få.

Samskabelse har i en del år været en vigtig dagsorden i den offentlige sektor og blandt civilsamfundsorganisationerne. Ordet dækker over en række forskellige typer initiativer, samarbejdsformer og styringsmodeller, hvor borgere og brugere på forskellig vis bliver inddraget i at udvikle og levere offentlige ydelser. Det er især velfærdsydelser, der tales om i forbindelse med samskabelse, men det kan i princippet være alt fra drift af vandværk over kulturtilbud til erhvervsfremme. Samskabelse handler nemlig om nogle bestemte måder at arbejde sammen på og lave borgerinddragelse på, som er ligeværdige og inkluderende i stedet for hierarkiske og kontraktgjorte (Ibsen og Espersen, 2016; Tortzen, 2016). Samskabelse ligger i forlængelse af en række andre initiativer og offentlige service- og styringslogikker, der har været rettet mod civilsamfundet tidligere. Der har været et par årtier, hvor det var partnerskaber med frivillige organisationer og borgerinddragelse, der var fokus i den offentlige forvaltning. Før det var der en periode i 1970'erne og 1980'erne, hvor samarbejdet især var baseret på driftsoverenskomster og oprettelsen af selvejende institutioner med rod i den frivillige sektor. Disse tidligere idéer og praksisser er ikke forsvundet, men der er i stedet bygget videre på dem.

Samskabelse er et begreb, der har en lang og indviklet historie (Stougaard, 2021) – langt mere indviklet, end vi vil gå i detaljer med her. Alligevel vil vi gøre lidt ud af at beskrive, hvad samskabelse dækker over, og hvad der er vores fokus i dette projekt. Samskabelse dækker for det første både over måder at inddrage og engagere brugere af den enkelte ydelse og over måder

at inddrage og engagere andre borgere end brugerne. For det andet dækker samskabelse både over samarbejde om udvikling af ydelser og samarbejde om levering af ydelser. Endelig er der i samskabelsesbegrebet ikke nogen klar bestemmelse af, hvem der iværksætter samskabelsen og med hvilket formål. I det følgende ser vi kort på disse temaer og forklarer, hvordan vi har grebet samskabelse an i SAMAKT-projektet.

## **Samskabelse – sammen med hvem?**

Samskabelse dækker generelt over en ambition om at aktivere og inddrage borgere i bredeste forstand. Ambitionen er, at samskabelse flytter fokus i den offentlige sektor tættere på borgerne og inddrager dem i at skabe de offentlige ydelser for at sikre fleksibilitet, lydhørhed og inddragelse. Det er imidlertid mindre klart, hvad der egentlig menes med borgere i denne sammenhæng. Én forståelse af samskabelse fokuserer på, at det er *service-brugerne*, der i større grad skal være med til at udvikle og levere de ydelser, de selv benytter. Idéen bag minder på nogle måder om klassisk brugerinddragelse, hvor brugere kan være med til at udvikle og tilpasse den offentlige service ved selv at tage del i udformningen af den. Tanken er her, at ydelsen bliver bedre og mere relevant, når brugeren selv er med til at levere den. Samskabelse har dog et større fokus på, at brugerne selv er en nødvendig del af at levere en ydelse og ikke kun skal påvirke, hvordan den offentlige sektor skal gøre det.

Samtidig er der også inspiration fra markedsorganisationers idé om bruger-drevet innovation, der kort fortalt går ud på, at servicebrugere er en vigtig kilde til innovation af ydelser og produkter, fordi deres erfaringer og behov giver en ny og vigtig vinkel på servicen. Samskabelse er altså en måde at inddrage servicebrugere på for at give dem større indflydelse på deres egne ydelser og en måde at skabe fornyelse på i den offentlige sektor ved at inddrage brugerne i processen.

En alternativ forståelse er, at samskabelse sker, når borgerne inddrages konkret i udviklingen og leveringen af offentlige services til andre borgere. Her tænkes der især på inddragelse af civilsamfundet i form af individuelle frivillige, frivillige organisationer, nonprofitorganisationer m.m. Samskabelse sammen med borgere er altså ikke inddragende i klassisk demokratisk

forstand, men gennem aktivt medborgerskab, hvor borgerne og den offentlige sektor mødes om at udvikle og levere services og ydelser. Der er også i denne tilgang en forestilling om, at samskabelse fører til innovation af den offentlige sektor. Dette kan ske gennem udviklingen af andre, flere, bedre eller bredere tilbud til borgerne, fordi kræfter fra den offentlige sektor og civilsamfundssektoren forenes om at udvikle og levere services og ydelser. Der kommer derfor flere typer kompetencer og ressourcer i spil, når velfærd samskabes, end hvis de to sektorer arbejder hver for sig. Samskabelse med civilsamfundet har ligesom brugerinddragende samskabelse det formål at give brugerne bedre tilbud, og det er derfor ikke som sådan behov i den offentlige sektor eller civilsamfundssektoren, der er målestok for, om samskabelse lykkes, men brugernes behov og oplevelser, som afgør succesen.

I denne rapport og i hele SAMAKT-projektet har vores fokus været på den sidste forståelse af samskabelse – altså hvordan samskabelse foregår som tværsektorielt samarbejde mellem frivillige og professionelle og mellem frivillige organisationer og offentlige organisationer. Vi har imidlertid fastholdt fokus på brugerne og derfor undersøgt, hvilke faktorer der styrker eller forhindrer, at samskabelse lykkes mellem frivillige organisationer og kommunale organisationer på en måde, der er til gavn for brugerne.

## **Samskabelse – af hvad?**

Det danske ord samskabelse dækker over (mindst) to forskellige fænomener. I den internationale forskning skelner man ofte mellem co-production (samproduktion) som samarbejde om leveringen af services eller ydelser og co-creation (samskabelse) som samarbejde om udviklingen af services, ydelser og politikker (Voorberg et al., 2014). Dette skel kan virke lidt gammeldags set i lyset af mere moderne teorier om offentlig forvaltning. Her er det en grundindsigt, at ydelser og politikker ikke besluttet ét sted i forvaltningen og leveres et andet, men at de to ting hænger uløseligt sammen helt ud til det yderste led blandt frontlinjemedarbejderne. Den indsigt er endnu mere sand i forhold til samskabelse, hvor forhandlinger og tilpasninger mellem frivillige, professionelle og borgere er så meget mere komplekse. Alligevel er det en væsentlig skelnen at holde for øje.

Opdelingen mellem samskabelse og samproduktion indfanger, at det tværsektorielle samarbejde kan spille én rolle, når det handler om at levere servicen og ydelser, og en anden rolle, når der skal udvikles helt nye politikker og servicen. Hvis frivillige organisationer inddrages i at definere problemer og udvikle løsningsmodeller, er der en større palet af muligheder i samarbejdet, end hvis kommunen allerede har defineret problemer og løsninger og derefter inviterer frivillige organisationer til at hjælpe med implementeringen. Det gælder også den anden vej, hvis det er den frivillige organisation, der er ved at udvikle eller implementere en indsats, som de gerne vil invitere kommunen til at deltage i. Når vi derfor skelner mellem samskabelse på forskellige steder i udviklingen af den enkelte service fra udvikling og design til implementering og levering, så er det for at understrege de forskellige roller, der er mulige, og de frihedsgrader, der knytter sig til dem.

Det er vigtigt at understrege, at samskabelse ikke skal forstås som ensbetydende med demokratisk indflydelse. Parterne i samskabelse er den kommunale administration og de frivillige organisationer. Det er meget sjældent kommunalpolitikere eller den politiske ledelse i de frivillige organisationer, der er involveret, og derfor foregår samskabelse ofte som forhandlinger baseret på et mere overordnet politisk mandat og med begrænsede muligheder for at ændre i rammebetingelserne. Det gør sig især gældende for de kommunale organisationer. Derfor ser vi også primært på den samskabelse af levering og implementering af servicen og kun sjældnere på samskabelse som udvikling og design af servicen – det sidste sker ganske enkelt ret sjældent.

### **Samskabelse – iværksat af hvem?**

En tredje dimension er spørgsmålet om, hvem der tager initiativ til samskabelse. Den internationale forskningslitteratur om samskabelse tager generelt den offentlige sektor som sit udgangspunkt: Samskabelse handler om offentlige ydelser og servicen og er noget, borgere og brugere gør sammen med den offentlige sektor (Bovaird, 2007; Nabatchi et al., 2017), selv om ny litteratur i stigende grad bryder med denne tilgang (Brandsen et al., 2018). Derfor tager meget af samtalen om samskabelse sit udgangspunkt i, hvad offentlige organisationer gør, og hvordan de kunne gøre det anderledes i



samarbejde med andre. Dette ”statsfokus” løber videre over i meget af den mere praksisorienterede litteratur og i den offentlige diskussion om samskabelse. Det er politikere og offentlige ledere, der især taler om samskabelse, og om hvordan det kan forny den offentlige sektor, give brugerne bedre tilbud, aktivere civilsamfundet og skabe aktivt medborgerskab. ”Statsfokus-set” er også dominerende blandt en række af civilsamfundets store aktører, der ønsker at øge samarbejdet med den offentlige sektor og derfor tager udgangspunkt i den offentlige sektors behov i stedet for den frivillige sektors behov.

Der tales derimod overraskende lidt om samskabelse som et krav, borgerne har i den offentlige sektor, eller om hvordan civilsamfundet og de frivillige aktiverer og inddrager den offentlige sektor og udnytter dens ressourcer til borgernes bedste. Samskabelse som tema i den offentlige debat og politikudvikling er et statsblik på frivillige og brugere – ikke omvendt.

Selve idéen i samskabelse er til gengæld ikke specielt statsfokuseret og handler om, hvordan man kan skabe noget nyt og bedre i samarbejdet mellem den offentlige sektor og civilsamfundssektoren. Idéen med samskabelse er at skabe et ligeværdigt rum, hvor der frit kan udveksles idéer, udvikles praksisser og arbejdes på tværs mellem sektorer til glæde for brugerne.

Vi har ikke valgt at definere samskabelse som enten bottom-up-processer eller top-down-processer, da begge dele kan være samskabelse. Det er imidlertid tydeligt i både vores undersøgelse og i den offentlige diskussion af samskabelse, at der *tales om* samskabelse som noget ligeværdigt, inkluderende og praksisnært, men at *dem, der taler* om samskabelse, især er politikere, ledere og meningsdannere, og det sjældnere er en samtale, der inkluderer praktikere, brugere eller almindelige borgere. Samskabelse handler om inklusion og åbenhed, men den offentlige samtale om samskabelse er drevet af ledere, meningsdannere og politiske eliter og er således ikke særligt inkluderende. Det gælder i den offentlige politiske diskurs, men vi finder, at det også ofte er tilfældet i praksis – ikke fordi nogen bevidst ekskluderedes, men fordi vilkårene for samskabelse gør det nemmest sådan og nogle gange også nødvendigt.

## Samskabelse – en analytisk ramme

I projektet har vi med andre ord fokuseret på samskabelse mellem den offentlige sektor og frivillige aktører og organisationer og kun i situationer, hvor der ikke indgår kontraktlige relationer eller forhandlede udvekslinger af ydelser. Samskabelse skal her forstås som koordinerede indsatser, der sigter mod at udvikle, designe, implementere og levere ydelser og services på en måde, der giver brugeren nye, bedre, flere eller anderledes tilbud i kraft af samarbejdet på tværs af den offentlige og den frivillige sektor. Samskabelse kan involvere både udvikling, design, implementering og levering af ydelser og services i samarbejde mellem de to sektorer. Vi har undersøgt samskabelse både som processer, der starter tæt på praktikere og brugere, og processer, der iværksættes af ledere i både offentlige og frivillige organisationer.

De, der arbejder med samskabelse teoretisk og i praksis, vil måske mene, at vores definition af samskabelse er for bred og åben. Samskabelse opfattes nemlig ofte som et forpligtende samarbejde, hvor der i fællesskab udvikles fælles problemforståelser og fælles koordinerede indsatser, der er nødvendige for at løse problemerne. Det er en idealistisk forståelse af samskabelse, der muligvis er brugbar som målestok for en ideel praksis, men som er mindre brugbar videnskabeligt, fordi den forveksler succeskriterierne for samskabelse med definitionen på samskabelse. Ligesom mange offentlige NPM-reformer aldrig skabte øget effektivitet, er der mange forsøg på at samskabe velfærd, der aldrig når frem til en fælles problemforståelse eller en fælles udvikling af indsatser. Hvis vi ikke også undersøgte dem som en del af fænomenet samskabelse og kun så på succeseksemplerne, ville vi ende op med et fortegnet billede. Vi viser i denne rapport, at den idealistiske forestilling om samskabelse kan være svær at realisere og nogle gange også står i vejen for, at man opnår andre og mere realistiske mål, der kan være til gavn for brugerne.

Til gengæld er vi fokuseret på at vurdere, om de forsøg på samskabelse, vi ser, rent faktisk har konsekvenser for brugere i form af nye, bedre, bredere eller mere fleksible tilbud og ydelser. Det er ofte noget, der ignoreres i diskussionen om samskabelse, fordi fokus er på forholdet mellem ansatte og frivillige. Vi mener, at det er afgørende at skelne mellem samskabelse, der udelukkende koordinerer mellem sektorer og samskabelse, der forandrer de

ydelser og services, som brugerne modtager – ikke kun som videnskabelig øvelse, men også i praksis, når man iværksætter samskabelsesprojekter.

De følgende kapitler gennemgår resultaterne fra SAMAKT-projektet delt på temaerne:

Kapitel 4 handler om den konflikt, der findes mellem den store begejstring for samskabelse som ideal, og de udfordringer, der opstår, når samskabelse skal praktiseres.

Kapitel 5 handler om de frivilliges rolle som brobyggere mellem udsatte borgere og inkluderende fællesskaber og lokalsamfund.

Kapitel 6 handler om de frivilliges rolle som formidlere af udsatte borgeres erfaringer og behov.

Kapitel 7 handler om samskabelse som kilde til innovation og borgerengagement.

Kapitel 8 handler om forskellene i de politiske, institutionelle og fysiske rammer for samskabelse på ældre- og flygtningeområdet lokalt.



## 4. Når idealer skal omsættes til praksis

I dette kapitel ser vi på idealer for samskabelse som en vej til innovation, deltagelse og effektivitet, som vi er stødt på i undersøgelsen, og på de udbredte problemer med at omsætte idealer til praksis.

Problemerne med at omsætte samskabelse til praksis opstår især, fordi:

1. Kommunens og de frivillige organisationers ambitioner med samskabelsesmøder og projekter er uklare. Ligesom det er uklart, hvad der reelt er muligt og ønskværdigt at omsætte i praksis.
2. Der deltager ikke altid praktikere i møderne, og diskussionerne tager ikke højde for praksis eller udgangspunkt i konkrete problemer oplevet i praksis.
3. Møderne i sig selv udfylder et andet tværsektorielt behov, og der er ikke altid interesse for at løse praktiske problemer eller for at udvikle samskabelse af praksis. De samskabelsesprojekter, der har haft størst succes med at give brugeren bedre eller nye tilbud, har taget udgangspunkt i praksis ved at være startet bottom-up med udgangspunkt i praktikernes problemoplevelser og/eller ved at fokusere på aktiviteter, hvor kommunale og frivillige praktikere allerede indgår i et samarbejde om i fællesskab at løse konkrete praktiske problemer og opgaver.

Samarbejde mellem civilsamfund og den offentlige sektor har i stigende grad være et tema i velfærdspolitikken de seneste 30 år, og samskabelse er i den sammenhæng kun det seneste skud på stammen. Alligevel adskiller samskabelsesdagsordenen sig fra tidligere samarbejdsambitioner på to væsentlige måder (Ibsen 2020; Tortzen 2016):

For det første kombinerer samskabelsesdagsordenen en ambition om aktivt medborgerskab med en ambition om at levere forbedret service til bruger-

ne. Derfor er samskabelse i sig selv et mål og ikke kun et redskab til at hjælpe og støtte borgere med særlige behov.

For det andet er sigtet med samskabelse ikke udelukkende at koordinere og styrke samarbejdsrelationerne mellem sektorer, men også at udviske grænserne mellem sektorerne i et sådant omfang, at de frivillige, der indgår i at levere offentlige services, i højere grad også medvirker til at definere og udvikle disse services. Hensigten er i højere grad at give fælles ejerskab over services på tværs af sektorer.

Det er i vid udstrækning disse nye og større ambitioner for tværsektorielt samarbejde, der ligger bag den store interesse for samskabelse blandt politikere, praktikere og forskere. Der er store forhåbninger til, at en større åbenhed mellem civilsamfundet og den offentlige sektor og mere flydende former for samarbejde kan være en kilde til innovation af den offentlige sektor og dermed føre til bedre, mere fleksible og responsive offentlige ydelser og services (Ibsen, Boje og Frederiksen, 2008). Samtidig er der fra civilsamfundets side store forhåbninger til, at den nye samskabelsesdagsorden kan føre til flere, mere forpligtende og bedre finansierede opgaver til de frivillige organisationer og bedre adgang til at udføre disse opgaver.

I vores undersøgelse gik disse ambitioner og idealer igen i samtalen med langt de fleste af de ledere og frontlinjemedarbejdere, vi har talt med på både den offentlige og den frivillige side. Vi har også oplevet, at der kan være stor afstand mellem de store ambitioner for samskabelse og de faktiske betingelser for samskabelse, der findes i praksis. Ikke mindst kan de store ambitioner og ønsker til samskabelse stå i vejen for, at samskabelse faktisk realiseres og får konsekvenser i praksis.

## **Samskabelsesidealet**

Samskabelse dækker som begreb over en række forskellige forestillinger om, hvordan man kan engagere frivillige og brugere som aktive medskabere af forskellige offentlige ydelser. Nogle gange er vægten på at inddrage frivillige og brugere i at udføre forskellige opgaver og hjælpe med at levere nødvendige ydelser, hvilket også omtales som samproduktion. Andre gange er vægten på frivillige og brugeres bidrag til at definere og udvikle både frivillige

og offentlige ydelser, og så taler man om samskabelse. Nogle gange blandes de to ting sammen i den offentlige debat, ligesom der heller ikke altid gøres så meget ud af forskellen mellem at inddrage brugere og inddrage frivillige.

I litteraturen på området findes en række forskellige bud på, hvad det er, samskabelse kan. Hvilken slags fordele man kan høste ved at arbejde med samskabelse? Overordnet kan disse fordele samles i tre slags begrundelser for samskabelse:

1. Innovation
2. Deltagelse
3. Effektivitet.

### **Innovation, deltagelse og effektivitet**

Innovationsbegrundelsen tager udgangspunkt i, at den offentlige sektor har et behov for at forny sig, og at den kun i et vist omfang er i stand til at skabe den fornyelse selv og derfor har brug for input udefra. Det var på sin vis præcis det samme argument, som lå til grund for NPM: Den offentlige sektor har brug for input fra markedet for at forny sig. Når vi taler om samskabelse, er idealet i stedet, at input skal komme fra borgerne, civilsamfundet og brugerne. Håbet er, at samskabelse fører til ydelser, der er mere fleksible og effektive og i højere grad tager udgangspunkt i borgernes behov. Innovation er også temaet for kapitel 7.

Deltagelsesbegrundelsen handler om at inddrage og aktivere borgere i skabelsen af offentlig velfærd. Det er et argument for samskabelse, der både har rødder i en forestilling om brugerinddragelse og i en forestilling om aktivt medborgerskab. Ved at inddrage brugerne i at udvikle og træffe beslutninger om de ydelser, de modtager, gør man dem til aktive medejere og samskabere af ydelsen. Ved at inddrage borgere som frivillige i samskabelsen af offentlige ydelser bliver de også engagerede deltagere i lokalsamfund og lokaldemokrati. Engagement og demokrati er også temaet for kapitel 7.

Effektivitetsbegrundelsen handler om, at samskabelse giver bedre ydelser med de samme eller færre udgifter, fordi brugerne og borgerne aktivt medvirker til at skabe og levere ydelserne. Ved at engagere frivillige i at identi-

ficere og løse problemer så aktiveres en ressource i den offentlige opgaveløsning, der har en relativt stor kapacitet i forhold til udgifterne. Frivillige kan inddrages i løsning af opgaver, der ikke kræver særlige kompetencer, og derfor frigøre offentlige frontlinjemedarbejdere til opgaver, der kræver særlige uddannelsesmæssige kompetencer.

Med andre ord så er den overordnede fortælling, at samskabelse stort set kun fører goder med sig og giver relativt få omkostninger (Tortzen 2017, 2016). Samskabelsesidealet lægger sig i forlængelse af den mere generelle fortælling om frivillige aktører og frivillige organisationer som mødested for gode viljer, uselviske intentioner og autentiske menneskelige relationer (la Cour 2014). Frivilligt socialt arbejde opfattes generelt som et næsten ubetinget gode, og på samme måde opfattes samskabelse også som noget, der kun er af det gode, selv om dette måske ikke altid holder stik i praksis.

I SAMAKT-projektet er det et ideal for samskabelse, vi er stødt ind i igen og igen. Det er til stede i kommunale frivilligpolitikker og retningslinjer, det er til stede i lederes og mellemlederbeskrivelser af kommunens arbejde med samskabelse, og det er i allerhøjeste grad til stede i projektbeskrivelser. Det er også en fortælling, der dukker op blandt ledere og konsulenter fra de frivillige organisationer. Kigger vi uden for vores konkrete projekt, er det en fortælling, vi genfinder på nationalt niveau, i skiftende regerings civilsamfundsstrategier og i udtalelser fra for eksempel Frivilligrådet og Civilsamfundets Brancheorganisation.

## **Samskabelsesmøder og samskabelsespraksis**

Idealet om samskabelse som en positiv kraft, der kan skabe innovation, effektivitet og deltagelse i (primært) den offentlige sektor, findes på alle niveauer i vores undersøgelse. De ambitioner og idealer, som knyttes til samskabelse, kommer til dels til udtryk i interviews, men især er idealerne noget, der optræder på tværsektorielle møder, hvor frivillige ledere og kommunale ledere diskuterer og planlægger deres samarbejde. Selv om, at samskabelsesidealet træder tydeligt frem for alle grupper, er der alligevel væsentlig forskel på, hvordan den fortælling ser ud set fra henholdsvis en kommunal leders synspunkt, en frivillig leders synspunkt og fra en praktikers synspunkt.



Blandt kommunale ledere og ledere fra de frivillige organisationer sporer vi en udpræget begejstring for samskabelse og en stor tiltro til visionen for samskabelse som vejen til et inkluderende, engageret fællesskab, hvor alle gode idéer kan få plads.

Når de kommunale ledere taler om samskabelse, nævner de ofte ligeværdige møder eller samarbejdsrelationer, hvor man eksempelvis ikke kan skelne *"hånden fra stokken"*.

En kommunal leder forklarede:

*"Vi skal være ret gode på det der med ligeværd, men det er ikke det samme som ikke at kunne sige – inde i et rum: "Prøv lige at høre her. [...] Det kan jeg ikke være med til som [som repræsentant for en] kommune. [...] Lige så snart jeg siger det inde i det rum, så falder ligeværdigheden, kan du se det? Så går jeg ind og magtdefinerer noget. Men det er der, hvor jeg snakker om mulighedsrum. Der er nogle mulighedsrum omkring samskabelse, noget kan lade sig gøre. Noget kan ikke. Det vigtigste, det er bare, at vi er gennemsigtige [i vores forvaltningspraksis], og vi er tydelige og siger det – helst når vi begynder, men [ellers] hvis vi først opdager det undervejs."*

Citatet fra den kommunale leder illustrerer idealet for samskabelse som åbne, ligeværdige møder, hvor der ideelt set ikke er nogen, der tager styringen på forhånd, og hvor alle kan byde ind med det, de synes, er vigtigt. Samskabelse er noget, der starter med åbenhed og ligeværd, og hvor det er de fælles problemer og de gode idéer, der bestemmer dagsordenen. På tilsvarende manér beskrev ledere fra den frivillige sektor samskabelse som møder om et rundt bord:

En frivillig leder formulerede det sådan her:

*"Helt kort i min optik, og der er sikkert alle mulige skoler, der vil sige, jeg tager fejl, men så er samskabelse at mødes om et bord uden forudindtagede løsninger; uden forudindtagede holdninger af, hvem der er, hvad skal vi sige, arbejdsgiver og arbejdstager. Men altså man*

*mødes om en fælles udfordring med et åbent sind og med tid nok til at finde løsninger, der inddrager alle de relevante parter.”*

Derudover formulerede frivillige også en lidt anderledes ambition med samskabelse. Samtidig med at værdsætte muligheden for åbne samtaler og fri debat, hvor der i fællesskab kan udvikles løsninger, oplever de også samskabelse som en mulighed for at videreformidle bekymringer og fremlægge idéer og projekter, de ønsker sat på den kommunale dagsorden, og som de har brug for kommunale ressourcer til for at blive til virkelighed.

Begge opfattelser lever fuldt op til samskabelsesidealet om, at mødet mellem sektorer og mødet mellem borger og kommune er et dynamisk og skabende møde. De frivillige ledere opfattede til gengæld ikke mødet som ligeværdige rundbordssamtaler, på samme måde som de kommunale ledere gav udtryk for. Men møderne blev også omtalt som fora, hvor de frivillige i høj grad følte, at de kunne være heldige at få adgang til kommunens forskellige ressourcer.

Vi mødte også fortællinger baseret på samskabelsesidealet blandt både kommunale og frivillige praktikere, især med fokus på, hvordan de to sektorer kan supplere hinanden og har forskellige styrker og ressourcer, og på betydningen af større borgerengagement. Men praktikernes forestillinger om samskabelse er i overvejende grad fokuseret på de konkrete brugergrupper, de arbejder med, og de konkrete problemer, de prøver at samskabe løsninger i forhold til, samt hvordan den frivillige eller kommunale sektor er blevet inddraget i at løse de problemer. Ifølge praktikerne var samskabelse kun i begrænset omfang noget, der blev diskuteret på møder, hvor de deltog.

I vores undersøgelse har det derfor været påfaldende, hvor vanskeligt det er at overføre idéer og ambitionerne fra møderne til praksis. Det er sjældent, at samskabelsesmøderne fører til egentlige forandringer af praksis, og endnu sjældnere, at de forandringer kan siges at føre til egentlig samskabte services for brugerne. Ofte fører møderne mest til nye møder, hvor der udveksles idéer, gives statusopdateringer og diskuteres problemer. Hvis møderne får konsekvenser for praksis, er det i de fleste tilfælde enten ved, at de frivillige

skal udføre bestemte opgaver, og/eller ved at kommunen skal stille bestemte ressourcer til rådighed.

1. I projektet har vi identificeret tre primære årsager til, at det er så svært at omsætte disse møder i egentlig samskabelse af ydelser og services rettet mod brugere: Der tales på møderne sjældent åbent om, hvad ambitionerne egentlig er, og hvad der reelt er muligt at omsætte i praksis.
2. Der deltager ikke altid frivillige og/eller kommunale praktikere i møderne, og formålet er ofte defineret top-down og ikke med udgangspunkt i praksis.
3. Møderne udfylder i sig selv et andet behov, og der er ikke altid interesse for at løse praktiske problemer eller for at udvikle samskabelse af praksis.

## **Samskabelse som samtale**

Hvis vi starter med det sidste punkt først, så er det i løbet af projektet blevet tydeligt for os, at samtalerne og møderne om samskabelse spiller en væsentlig rolle i sig selv, uafhængigt af om de får betydning for praksis. Samskabelsesidealet har sat samskabelse på dagsordenen som et ubetinget og vigtigt gode: Kommuner og frivillige organisationer skal arbejde sammen om velfærd og skabe engagement. Når kommunen er lydhør og interesseret i de frivilliges og borgernes idéer og behov, og når de frivillige byder ind med idéer og viden, så er mange af ambitionerne i samskabelsesidealet allerede indfriet. Noget, der ikke fylder så meget i de idealistiske forståelser af samskabelse, er nemlig, hvordan samskabelse kommer brugerne til gode, eller hvordan deres ydelser og tilbud bliver anderledes end dem, de fik i forvejen fra kommunen og de frivillige. Et væsentligt succeskriterium (især for kommunen) er allerede opfyldt, når der er blevet holdt samskabelsesmøder. Kommunen lægger vægt på at udvikle og vedligeholde relationerne til de frivillige og de frivillige organisationer som en del af en mere langsigtet strategi for samarbejde.

For de kommunale ledere og konsulenter giver møderne mulighed for at lytte til de frivillige, fortælle dem om deres ønsker, mål og behov, vedligeholde samarbejdsrelationer og kommunikationskanaler samt ikke mindst

viser, at kommunen gerne vil bruge kræfter på borgerengagement, samskabelse og tværsektorielt samarbejde. For de frivillige ledere og konsulenter er der også tale om en mulighed for at fortælle om ønsker, behov og mål samt skabe og vedligeholde samarbejdsrelationer og positionere sig i forhold til kommunen og eventuelle konkurrerende frivillige organisationer. Det er alt sammen vigtige og legitime formål, men det er ikke noget, der direkte har betydning for brugerne eller for alvor fører til udviklingen af nye eller bedre ydelser og tilbud. De mål, der forfølges til møderne, handler mere om at skabe engagement og mindre om innovation og effektivitet.

Samskabelse som tværsektoriel relationsskabelse og relationsvedligeholdelse er vigtige elementer, men er noget fundamentalt andet end samskabelse af ydelser og services. Det er imidlertid to ting, der ikke adskilte sig særlig tydeligt, når kommunale og frivillige ledere og konsulenter talte om samskabelse.

## **Fra samtale til praksis**

Samskabelsesmøderne førte sjældent til forandringer af praksis, men forklaringen er ikke kun, at fokus lå på samtale frem for forandring. Årsagen er i høj grad også, at dét, der taltes om, ikke nødvendigvis kunne omsættes i praksis. På møderne talte både frivillige og kommunale medarbejdere om de mål, de forfølger, og de behov, de har i forhold til at kunne opnå disse mål. Det kan være, der er nogle bestemte behov hos en målgruppe, som kommunen ikke kan afhjælpe på grund af juridiske rammer, eller at der er en bestemt gruppe borgere, som de frivillige ikke selv kan få kontakt med uden hjælp fra kommunen. Det er ofte den slags temaer, der bliver diskuteret på møderne, men som sjældent omsættes i direkte samskabelse af ydelser, fordi deltagerne taler mindre åbenhjertigt om de begrænsninger, der er for deres samarbejdsvilje. Der er nemlig en række begrænsninger på samskabelsen, der kan være underbetonede eller bliver usynlige i samskabelsesmøderne.

De kommunale repræsentanter ville gerne engagere de frivillige organisationer, samtidig ville de gerne pege på problemer, de håber, de frivillige vil hjælpe med at løse. Der er imidlertid en række begrænsninger for, hvordan dette samarbejde kan foregå. Det kan for eksempel være, at de ikke ønsker,

at de frivillige bevæger sig ind på kommunens opgaveløsning på områder, hvor de frivillige kan komme til at støtte brugeren på en måde, der er i modstrid med de kommunale politikker og gældende lovgivning. I andre tilfælde ønsker de frivillige adgang til oplysninger, ressourcer eller lignende, som kommunen af praktiske, etiske, juridiske eller andre grunde gerne vil eller skal holde for sig selv. I et ønske om at vedligeholde relationerne og den gode stemning underspilles så disse hindringer i forhold til roller og grænser, som kommunen kan acceptere i den løbende dialog om samarbejdet. Ofte er disse grænser blevet beskrevet ret tydeligt i starten af samarbejdet, og kommunen prøver således ikke at skjule dem, men i det daglige samarbejde kan kommunens udtrykte ønske om ligeværdighed, gensidighed og åbenhed få de frivillige til at tro og håbe, at grænserne er blødere, end de i virkeligheden er. Kommunens ønske om at skabe et magtfrit rum til samskabelsesmøderne misforstår de frivillige som udtryk for, at samskabelsespraksis kan være magtfri, uanset at kommunen melder disse rammer ud på forhånd.

På tværs af interviews og feltsamtaler med kommunale ledere og mellemledere fandt vi en bestræbelse på at undgå at udvise magt i mødet med frivillige, fordi man dermed kunne undergrave potentialerne ved et ligeværdigt samskabelsesmøde. Som den kommunale leder, der tidligere blev citeret, udtrykte det, så falder ligeværdigheden, hvis kommunen går for tydeligt ind og "magtdefinerer" rammer og betingelser fra starten. På tilsvarende vis fortalte en anden kommunal leder om, hvordan hun dels var opmærksom på at "lægge kasketten" forud for møder med frivillige organisationer, dels undgå at tale for meget om mødet som "overtid" og "arbejde". At det magtfri møde i praksis var umuligt, var de samme kommunale aktører dog klar over, og dette gav i praksis en dilemmafyldt rolle for de kommunale ledere at navigere ud fra.

Omvendt var repræsentanter fra de frivillige organisationer bevidste om, at de til en vis grad var underlagt kommunens velvilje og dermed magt. Omvendt var også de frivillige aktører optaget af at mødes på et ligeværdigt grundlag og var derfor tilbageholdende med at melde deres behov ud, for dermed at undgå at virke afhængige og underlegne. På samme tid – som de frivillige var optaget af at formidle deres idéer og de behov, de mener

skal tilgodeses hos brugerne – var de derfor langt mindre tydelige om, at de reelt har brug for kommunale penge, lokaler, vidensressourcer, adgang til brugergrupper eller lignende for at kunne løse det, de opfatter som deres opgave. De var også langt mindre klare i mælet om, at det – de ofte gerne ville opnå – er en ændring i de kommunale politikker og praksisser. Det skete dog, at de var direkte kritiske, men ofte med dårligt resultat, som det fremgår af kapitel 6. De frivillige tier ofte om de behov og interesser, de har som organisationer, og fokuserer på at italesætte brugernes bestemte behov. Frivillige organisationer har sjældent ressourcerne til at hjælpe brugerne i det omfang, de stræber efter, hvis ikke de tilføres kommunale ressourcer, men de afholder sig fra at tale om dette vilkår, fordi det ikke er en legitim del af dagsordenen til mange samskabelsesmøder. Ikke desto mindre var det en væsentlig del af de frivilliges underliggende motivation for at deltage og en nødvendig forudsætning for, at der faktisk kan samskabes ydelser og servicier.

### **Top-down-samskabelse**

En tredje problematik er, at samskabelsesmøderne i en del tilfælde ikke inkluderer praktikere fra den frivillige og/eller kommunale side, og at udgangspunktet for samskabelse er top-down. Udgangspunktet for de fleste af disse møder var, at kommunale ledere inviterede til et møde om samarbejde mellem kommune og frivillige. De inviterede var oftest frivillige ledere og konsulenter samt kommunale mellemledere og konsulenter fra det velfærdsområde, der er i fokus. På møderne taltes der generelt om ønsker, behov og visioner, som begge parter er engagerede i og føler sig forpligtede på. Der er imidlertid sjældent praktikere såsom SOSU-assistenter, menige frivillige, sygeplejersker, sprogskolelærere, sagsbehandlere eller lignende til stede, og derfor kommer samtalen ikke til at dreje sig om, hvad der er behov for i praksis, hvem der kan og bør gøre hvad i praksis, eller hvad der kan lade sig gøre i praksis.

I de situationer, hvor der var praktikere til stede ved samskabelsesmøderne, observerede vi, at de ofte var mindre aktive i diskussionerne end andre deltagere. Det er der flere årsager til. En årsag er, at møderne ofte tog udgangspunkt i samskabelsesidealet og overordnede strategier frem for konkrete, praktiske problemer, og derfor kom praktikerne ofte ikke til at definere for-

målet med samskabelsen (se også kapitel 4). I de situationer – hvor der var defineret et samskabelsesprojekt, der skulle løse konkrete problemer – havde ledere, projektledere, konsulenter eller andre ofte på forhånd defineret, hvilke mål og metoder der skulle bringes i spil. Møderne handler dermed mere om at implementere bestemte definerede praksisser end at udvikle dem. Denne mere generelle tilgang til brugernes behov betyder, at der ikke er fokus på brugernes behov, som de konkret opleves i praksis, ej heller hvordan man skaber den nærhed, responsivitet og fleksibilitet i forhold til brugernes behov, som ellers er en vigtig del af idealet for samskabelse. Konsekvensen af dette bliver i en del tilfælde, at det er vanskeligt at overføre idéerne til praksis.

### **Praksisbaseret samskabelse**

Det betyder dog ikke, at vores undersøgelse ikke finder vellykkede bud på samskabelse, men det var generelt kendetegnende for de mest vellykkede samskabelsesprojekter – i forhold til at skabe forandringer af praksis – at de ikke udsprang af samskabelsesmøder og samskabelsesidealet. De fleste af de vellykkede samskabelsesprojekter var enten startet bottom-up og/eller foregik i situationer, hvor både frivillige og kommunale praktikere i fællesskab var involveret i konkrete, praktiske opgaver.

Et eksempel fra ældreområdet er det velfungerende samskabelsesprojekt Følgesvend, som vi studerede. Projektet er startet med udgangspunkt i den konkrete problematik, at ældre borgere, der oplever ensomhed og for eksempel vælger at opsøge et aktivitetscenter, kan have svært ved at blive en del af et nyt fællesskab eller have udfordringer med selve transporten til aktivitetscentret og derfor ikke kommer afsted. Problemet er for så vidt et internt kommunalt problem i forhold til brugernes adgang til kommunale tilbud, og kommunen kan for eksempel løse det praktiske problem gennem tilbud om kørsel. Der er imidlertid stadig et hul, der skal lukkes i form af de meget reelle, subjektive barrierer hos borgeren, der kan forhindre hende eller ham i at benytte tilbuddet. Projekt Følgesvend er en ordning, hvor en kommunal medarbejder og en frivillig i fællesskab besøger borgeren og laver en aftale om, at der skal findes en frivillig følgesvend, der over et antal gange følges med borgeren til aktiviteten. Dernæst aftaler den frivillige følgesvend i dialog med borgeren, hvilke typer aktiviteter der er attraktive

og realistiske for denne borger at deltage i, og derefter følger følgesvenden den ældre borger afsted en håndfuld gange, indtil den ældre borger føler sig integreret og tryk i de nye fællesskaber. Projektet er enkelt, effektivt og – vigtigst i denne sammenhæng – så skaber projektet en samlet ydelse til den ældre, der ikke ville være mulig, hvis der udelukkende var frivillige eller kommunale medarbejdere involveret.

Projekt Følgesvend er ikke opstået uden afholdelse af samskabelsesmøder, men en væsentlig årsag til, at projektet er succesfuldt og formår at have en virkning i praksis, er, at projektet er opstået ud af en praktisk problematik, som sektorerne identificerede i fællesskab, tæt på praksis og mødtes om at løse. Samskabelse, der har betydning for den praksis, borgerne møder, er ofte samskabelse, der er startet med et konkret praktisk problem. De fleste samskabelsesmøder finder sted med meget få praktikere til stede og kan derfor have svært ved at identificere praktiske problemer, der kan danne udgangspunkt for samskabelse.

## **Anbefalinger**

En væsentlig forudsætning for samskabelse er gode sektorrelationer, og der kan være mange gode grunde til at holde samskabelsesmøder for at pleje gensidige relationer og sikre gensidig tilslutning til det tværsektorielle samarbejde. Hvis kommuner eller frivillige organisationer derimod gerne vil iværksætte samskabelse for at give bedre eller flere tilbud til brugerne og forandre praksis, er samskabelsesmøder alene ikke tilstrækkeligt. Samskabelse, der forandrer praksis, bør tage udgangspunkt i praksis – gennem konkrete praktiske problemer, gennem inddragelse af praktikere eller gennem åbenhed over for at eksperimentere med praksis frem for at fastlægge bestemte formater eller formål på forhånd. Hvis der skal opstå nye og bedre servicetilbud, så kommer de ikke fra visioner om større borge-rengagement, ønsket om adgang til kommunale ressourcer eller løse hensigtserklæringer om gensidig forpligtelse. Potentialet i samskabelse ligger i konkrete og praksisforankrede oplevelser af problemer og muligheder og i de respektive styrker og kompetencer, som de frivillige og kommunale praktikere har til rådighed og ønsker at investere i at skabe nye og bedre tilbud til borgerne.



## 5. Frivillige som brobyggere til fællesskaber i samskabelsesprojekter

I dette kapitel undersøger vi de frivilliges rolle som brobyggere mellem udsatte borgere og sociale fællesskaber i samfundet. De frivilliges rolle som brobyggere er et udbredt motiv for samskabelse mellem civilsamfundet og den offentlige sektor og bygger på en forestilling om, at de frivillige er bedre til at skabe sociale relationer og inklusion, end kommunen er, og at de frivillige borgere har et større lokalkendskab, end de kommunalt ansatte har. I SAMAKT-studiet undersøgte vi både projekter, hvor brobygningen lykkedes, og projekter, hvor det af forskellige årsager ikke lykkedes de frivillige at træde ind i rollen som brobyggere mellem lokalsamfund og udsatte borger. I de tilfælde, det ikke lykkedes, identificerede vi tre hindringer, der alle handlede om utilstrækkelig viden på forskellige niveauer. For det første er de frivilliges viden om lokalområdet og målgruppen ikke givet, hvilket svækker muligheden for direkte brobygning. For det andet er der stor omskiftelighed i både den offentlige og den frivillige sektor, og derfor mangler der ofte viden om tilbud, aktiviteter og kontaktpersoner. For det tredje mangler borgerne ofte viden om de relevante tilbud. Ofte tales der ikke tydeligt om disse videnshuller, og derfor kommer arbejdsdelingen i samskabelsesprojekter nogle gange til at afspejle, hvordan man kunne ønske verden så ud, mere end hvordan den faktisk ser ud.

Forventningen til den frivillige sektors evne til at bygge bro mellem lokalsamfund og udsatte borgere er opbygget gennem længere tid og fra flere kanter, ikke mindst fra den frivillige sektor selv (Frivilligrådet, 2020). Skiftende regeringer har gennem 1990'erne fremhævet frivilliges evne til at identificere og bygge bro til socialt udsatte borgere og til hjælpe dem ind i meningsfulde inkluderende fællesskaber (Regeringen, 2017). Forskere har desuden peget på, hvordan det at indgå i frivillige fællesskaber styrker den enkeltes trivsel og aktive medborgerskab og dermed den sociale sammenhængskraft (Putnam, 2000). Endelig peger forskning på, at der i frivilligt socialt arbejde kan opstå mere autentiske og mindre bureaukratiske relationer mellem frivillige og udsatte brugere, end det gør sig gældende i relationen

mellem kommunalt ansatte og brugere (Espersen et al., 2018; la Cour, 2014). Disse tre begrundelser dukker også op i vores interviews som argument for at frivillige tillægges rollen som brobyggere i samskabelsesprojekter:

1. Frivillige har et særligt lokalkendskab, der gør dem egnede til at opspore og inkludere udsatte borgere i samfundets fællesskaber.
2. Deltagelse i frivillige fællesskaber styrker den enkelte borgers trivsel og aktive medborgerskab.
3. Frivilligt socialt arbejde skaber en særlig, ikkebureaukratisk og lige-værdig relation til brugerne.

Vi har identificeret tre barrierer for, at de frivillige kan indtage den tiltænkte rolle som brobyggere. Barriererne skyldes hver især utilstrækkelig viden i forskellige former. For det første er de frivilliges viden om lokalområdet og målgruppens lokale bosætning ikke givet, hvilket svækker deres muligheden for at være brobyggere. For det andet indebærer omskiftelighed i både den frivillige og offentlige sektor en gensidig mangel på viden om tilbud, aktiviteter og kontaktpersoner. Endelig, som det tredje, mangler borgerne i målgruppen ofte viden om de samskabte tilbud og deres indhold.

Vi indleder med at skildre forventningerne til de frivillige som brobyggere blandt aktører på flygtninge- og ældreområdet i Aalborg Kommune. Dernæst udfolder vi de tre typer videns- og ressourcerelaterede barrierer, der vanskeliggør brobygning mellem lokalsamfund og udsatte borgere – særligt på flygtningeområdet. Kapitlet afrunder vi med konkrete anbefalinger til at understøtte sektorsamarbejdet om brobygning.

## **Lokale forventninger til frivillige som brobyggere mellem udsatte borgere og fællesskabet**

I Aalborg Kommune havde aktører på flygtninge- og ældreområdet de samme forventninger til de frivilliges evner til brobygning, som trives i den bredere offentlighed. Centrale kommunale aktører på flygtninge- og integrationsområdet udtrykte gentagne gange en forventning til, at de frivillige bygger bro mellem nytilkomne borgere og lokale fællesskaber – at kunne *”invitere ind i fællesskaber”* som en kommunal medarbejder udtrykte det – i kraft af deres særlige kendskab til lokalområdet. Kommunens motivation til

at indgå i samskabelse var en forventning om, at de frivillige og kommunen tilsammen kunne yde en mere helhedsorienteret integrationsindsats, fordi de frivillige kunne arbejde *"uden for de kommunale kasser"* og *"uden for kommunens åbningstider"*. Netop derfor var de frivillige vigtige for en god integrationsindsats, idet – som én påpegede – *"det her med integrationen og det her med at få aktiv deltagelse i fællesskaber, det sker uden for kommunens arbejdstid"*. Et vigtigt punkt på den integrationspolitiske dagsorden både nationalt og i kommunen var flygtningenes *"aktive medborgerskab"* og en forventning om, at civilsamfundet kunne bibringe deltagere med flygtningebaggrund viden om – og erfaring med – demokratiske, liberale værdier. Kommunen blev beskrevet som garant for ydelser, mens frivillige fællesskaber blev opfattet som demokratisk dannende og inkluderende. Opfattelsen af gensidigt supplerende roller gik igen hos samtlige kommunalt ansatte, vi talte med både på flygtninge- og ældreområdet.

På ældreområdet var det forventninger til frivilliges evner til at danne sociale relationer og ikke deres lokalkendskab, der motiverede samskabelsesprojekterne. Et større projekt, der skulle modarbejde ensomhed blandt udsatte ældre, var for eksempel konkret bygget på, at de kommunale frontlinjemedarbejdere skulle opspore de ensomme ældre, hvorefter frivillige skulle bygge bro mellem ensomme ældre og *"stærke fællesskaber"* med andre ældre.

I det følgende uddyber vi, hvordan forskellige barrierer for brobygning optræder henholdsvis i den frivillige og kommunale sektor. Derefter giver vi eksempler på projekter og aktiviteter, hvor vi fandt, at brobygningen lykkedes.

### **Frivillige ikke garanter for viden om målgruppens bosætning i lokalområdet**

Vores undersøgelse peger på, at frivillige organisationer ikke per definition råder over en særlig viden om lokalsamfundet og de lokale indbyggere. Årsagen til dette skal findes både i de frivillige organisationers struktur og i de frivillige deltagelsesformer.

I forhold til organisationernes struktur, så er de større frivillige organisationer typisk opbygget med et centralt landssekretariat og en række lokal-

afdelinger spredt over byer i hele landet. Til trods for en god spredning i de lokale afdelinger, er der en naturlig begrænsning på lokalafdelingernes rækkevidde og kendskab til samtlige bydele, der måtte grænse op til den bydel, hvor lokalafdelingen er placeret. Dette gjorde sig også gældende for de større frivillige organisationer, der arbejdede med flygtninge og ældre i Aalborg. Til trods for et levende engagement hos de frivillige, og en vedvarende indsats med at opdyrke netværk til andre frivillige foreninger med bedre lokalkendskab, så vi flere eksempler på samskabelsesaktiviteter, hvor frivillige ikke nødvendigvis besad en større, men mindre viden om lokalområdet end de kommunale aktører gjorde.

I ét samskabelsesprojekt var der tale om en café, der skulle skabe fællesskab mellem beboere i et lokalområde, hvor andelen af nye indbyggere med flygtningebaggrund var høj. Konkret bestod aktiviteten i, at kommunen stillede lokaler og forplejning til rådighed, mens frivillige stod for ugentlige møder med sprogtræning, lektiehjælp og almindelig snak og hygge. De frivillige, der drev den sociale café, vidste ikke konkret, hvor borgerne fra målgruppen boede, og var ikke selv bosat i området. De havde derfor svært ved at tilrettelægge målrettede rekrutteringsindsatser, fordi de ikke havde noget særligt kendskab til lokalområdet. Konsekvensen var, at de – i øvrigt – få deltagere til caféarrangementerne sjældent tilhørte den centrale målgruppe af udsatte flygtninge.

Et andet eksempel på en tværsektoriel samskabelsesaktivitet, hvor frivillige skulle skabe fællesskaber, tog afsæt i forskellige ungdomsboligområder. Nogle af beboerne i ungdomsboligerne havde over en periode klaget over uro og hærværk fra unge med flygtningebaggrund. Kommunen ønskede derfor at samarbejde med forskellige frivillige foreninger for at styrke det lokale fællesskab blandt områdernes beboere med henblik på at forebygge uro. I tråd med denne tilgang arrangerede kommunen flere beboermøder i de berørte områder, hvor både beboere, repræsentanter fra den lokale boligforening og repræsentanter fra forskellige frivillige ungdomsorganisationer var inviteret. Mens de forskellige frivillige og enkelte beboere mødte op, var den egentlige målgruppe af unge flygtninge ikke at finde til møderne. Formålet var at opdyrke og styrke lokale fællesskaber i samarbejde med det lokale foreningsliv og andre frivillige organisationer med fokus på unge og

fællesskab, men foreningerne nåede kun ud til de allerede aktive unge. Efter flere arrangementer med samme fremmødefordeling besluttede kommunen sig for at gå mere direkte og traditionelt til værks ved direkte at invitere borgerne i målgruppen personligt per brev til en social sammenkomst afholdt i kommunalt regi. Denne indsats viste sig at bære mere frugt, og der var et godt fremmøde af borgere med flygtningebaggrund og efterfølgende diskussioner om fællesskaber, ensomhed, kommunens rolle og flygtninges egen rolle i deres nye land.

De to ovenstående eksempler viser, at hvor de frivillige organisationer kan have en mindre bureaukratisk tilgang til borgere og evner at danne mere ligeværdige relationer, så har de frivillige ikke per definition information om potentielle brugere eller den fornødne viden og lokalkendskab til at bygge bro mellem lokalsamfund og de relevante udsatte borgere. I flere tilfælde var det netop de kommunalt ansatte, der havde det bedste kendskab til de lokale beboere. Et kendskab, som var opdyrket over lang tid, gennem regelmæssig kontakt i forbindelse med konkrete praktiske opgaver. Til gengæld kunne frivillige organisationer, netop i kraft af deres mindre formelle organisering, skabe fællesskaber uden for kommunens åbningstider. Dermed peger de to eksempler samtidigt på potentialerne ved at styrke samarbejde mellem frivillige og kommunen, såfremt begge parter styrker og begrænsninger fører til en mere åben og realistisk rollefordeling. I de to eksempler blev hverken kommunens forventninger til de frivillige eller de frivilliges begrænsede lokalkendskab diskuteret eksplicit, hvilket vanskeliggjorde samskabelsesprocessen.

## **Manglende gensidig viden grundet omskiftelighed på tværs af sektorer**

Den anden problemstilling i forhold til de frivilliges rolle som brobyggere og samskabelsen af inklusion og fællesskab for ældre borgere og flygtninge var den store omskiftelighed i både de offentlige organisationer og – især – de frivillige organisationer.

## **Omskiftelighed i de frivillige organisationer**

En grundlæggende forudsætning – og et ideal – for arbejdet i frivillige organisationer er, at aktiviteter udvikles og drives med udgangspunkt i de fri-

villiges idéer og motivation. Denne medlemsdemokratiske og inddragende tilgang skaber til gengæld en betydelig omskiftelighed i udbuddet og driften af aktiviteter, da begge dele afhænger af de frivilliges interesser, engagement og ressourcer. I projektet SAMAKT kom den frivillige verdens indbyggede omskiftelighed til udtryk i første fase af projektet, som bestod i en kortlægning af samtlige tværsektorielle samskabelsesaktiviteter i Aalborg Kommune på ældre- og flygtningeområdet. Denne kortlægning viste sig dog at være mere kompliceret end ventet, da flere aktiviteter var under afvikling enten på grund af manglende frivillige, eller fordi nye brugerbehov havde gjort tilbuddet overflødigt. Denne omskiftelighed gjorde det ikke bare svært for os forskere i projektet at danne os et overblik over samtlige aktiviteter, men den gjorde det også svært for de frivillige ledere, konsulenter i den frivillige sektor og i endnu højere grad for de kommunalt ansatte. Vi fandt på linje med andre studier af frivilliges deltagelse, at mange frivillige deltager periodisk, dvs. så længe det konkrete projekt eller aktivitet giver mening for deres øvrige liv (Fridberg & Henriksen, 2014; Hustinx & Lammertyn, 2003). Den såkaldte ”episodiske” eller ad hoc-baserede deltagelse blandt frivillige medvirkede yderligere til at skabe omskiftelighed.

En yderligere faktor, der på flygtningeområdet medvirkede til omskiftelighed, var, at flygtningegruppen i sig selv er underlagt lokale, nationale og internationale regler og beslutninger under stadig forandring. Konkret blev de 800 syriske flygtninge, der kom til Aalborg i 2015 (fra at kommunen havde modtaget 0 flygtninge årligt hidtil), først placeret i midlertidige boliger og senere permanent boligplaceret i individuelle boliger spredt placeret i kommunen. Derefter var flere flygtninge blevet godkendt til familiesammenføring, hvilket igen ændrede gruppens vilkår og behov. I takt med disse forandringer forsøgte såvel frivillige som kommunalt ansatte på integrationsområdet at justere og udvikle relevante tilbud, hvilket igen medførte omskiftelighed i udbuddet af aktiviteter. Samspillet mellem de løbende forandringer i målgruppens behov og størrelse og grupper af frivillige med varierende engagement og størrelse alt efter de frivilliges øvrige livssituation, medførte kort fortalt en betragtelig omskiftelighed i indsatserne på flygtningeområdet.

## Omskiftelighed blandt offentlige organisationer

Omskifteligheden i den kommunale sektor spiller også en væsentlig rolle og særligt på integrations- og flygtningeområdet medførte den store, pludselige tilstrømning af flygtninge i 2015 – og senere det lige så pludselige fald i tilkomsten af flygtninge – betydelige omstruktureringer i job- og integrationsforvaltningen. Flere ansatte berettede, at den slags hastige omstruktureringer krævede mange ressourcer og skabte usikkerhed blandt de ansatte, fordi ingen reelt vidste, hvordan situationen så ud en måned fremme. De løbende omstruktureringer involverede både bygninger, kontorpladser, stillinger og medarbejdere. Flere ledere med tilknytning til integrationsområdet gav udtryk for, at variationen i antallet af flygtninge og de løbende omstruktureringer medførte, at ansatte skulle bruge betragtelige ressourcer på at vurdere, hvor en bestemt opgave hørte til internt i den kommunale forvaltning. Dermed kunne det opleves som en krævende ekstraopgave at identificere de rette partnere at samskabe med om integration af flygtninge, som blev yderligere vanskeliggjort af omskifteligheden på det frivillige område.

På ældreområdet så tingene noget mere stabile ud, når det gjaldt selve målgruppens demografiske udvikling og behov. Ældreområdet er samtidig underlagt mindre politisk og folkelig debat og omskiftelighed og nyder godt af mere stabile materielle institutionelle og ressourcemæssige rammer (se kapitel 8). Vi fandt, at disse forhold gav mere ro til at opbygge tværsektorielle relationer og projekter. Alligevel fortalte en ansat med en central stilling i den kommunale ældrepleje, at hun stadig manglede det totale overblik på trods af en ihærdig indsats med at holde sig orienteret og årelangt kendskab til feltet. Ældreområdets størrelse i den kommunale forvaltning og komplekse institutionelle struktur gør, at området i sig selv er vanskeligt at overskue. Tilsvarende viste interviews og observationer blandt frivillige fra begge felter, at flere havde svært ved at gennemskue de kommunale organisationsstrukturer og at identificere den rette samarbejdspartner her.

På tværs af sektorer medførte den kontinuerlige omskiftelighed, at centrale aktører manglede et klart overblik over de relevante personer, projekter og begrænsninger i ”den modsatte sektor”. Dette vilkår var med til at vanskeliggøre opgaven med at samskabe aktiviteter på tværs.

Til trods for den høje grad af omskiftelighed blandt frivillige tilbud og en betydelig intern omstrukturering (som særligt fandt sted på flygtningeområdet) afspejlede interviews med kommunale frivilligkoordinatorer, ledere og ansatte på begge felter en udtalt interesse i at opnå viden om de frivillige aktiviteter og formidle gode tilbud videre til borgerne. Takket være en vedvarende vilje til at samskabe og en interesse i at opbygge relationer lykkedes det aktører på tværs af felter at udvikle tilbud til de respektive målgrupper. Men omskifteligheden betyder, at der dels er samarbejdsmuligheder, der ikke bliver opdaget, og dels at brobygningen mellem kommune og frivilligsektor ikke virker optimalt. Det fandt vi to årsager til:

1. De frivilliges tilbud er ikke altid kendt blandt de kommunale medarbejdere, der har kontakten til borgerne.
2. De frivillige kan ikke nødvendigvis overskue, hvor i den kommunale forvaltning de skal henvende sig.

### **Fællesskabets vej til borgeren – borgere i målgruppen mangler viden om aktiviteter**

Den sidste udfordring i forhold til brobygning handler om borgerens vej til de samskabte aktiviteter og fællesskaber og viden om udbuddet. For at borgere i de relevante målgrupper kan få glæde af målrettede tilbud, er det nødvendigt, at de kender til dem, fatter interesse for dem, og at de konkret kan komme til at benytte dem. Det være sig enten fysisk eller digitalt. Med andre ord krævede de frivilliges rolle som inkluderende brobyggere, at den enkelte flygtning eller ældre kom i kontakt med de konkrete frivillige fællesskabsaktiviteter, der skal fungere som brobygning. Da de frivillige ikke altid havde grundigt lokalkendskab eller juridisk adgang til målgruppen, spillede kommunen – særligt frontlinjemedarbejdere med adgang til borgerne – en central rolle som formidlere af samskabte tilbud. Netop her pegede både vores interviews og observationer dog på et behov for bedre vidensdeling og gensidig information. For at give et eksempel fra ældreområdet så drøftede de frivillige og kommunalt ansatte på projekt Følgesvend hyppigt, hvordan de kunne styrke formidlingen af tilbuddets eksistens til relevante borgere. I forhold til Følgesvend-tilbuddet havde der været forsøg på både at få hjemmesygeplejersker og andre personer, der møder de ældre i deres hjem, til at tippe den lokale afdeling af Ældre Sagen om relevante borgere. Det for-



blev dog vanskeligt at sikre en vedvarende kommunikation om, og dermed rekruttering af, borgere til projektet. På et andet samskabelsesprojekt på ældreområdet, Aktiv Med Demens, var det ofte demensvejlederne, der henviste borgerne, men også her pegede ledere og frivillige på, at der sagtens kunne findes flere borgere ude i kommunen, der ville have gavn af det gode tilbud, men som ikke vidste, at det fandtes.

## **Anbefalinger til en bedre praksis**

Analyserne af de mange samskabelsesprojekter peger på to opmærksomhedspunkter i bestræbelsen på at skabe brobygninger for udsatte borgere til inkluderende fællesskaber og på tværs af sektorer. Punkterne handler henholdsvis om en mere realistisk og gennemsigtig rollefordeling og om at forbedre den interne og tværsektorielle information, kommunikation og koordinering.

For det første besidder frivillige ikke altid lokalkendskab til de områder, hvor det er tanken, at de skal stå for at danne inkluderende, brobyggende fællesskaber for udsatte borgere. I nogle tilfælde kan den frivillige sektor reelt tilbyde borgere et fællesskab og nogle relationer, de ikke kan få gennem kommunens tilbud, men SAMAKT-projektet viser, at det ikke altid er tilfældet. Tilsvarende er det ikke givet, at borgere, der tilhører målgruppen, bliver informeret om de relevante tilbud i deres lokalområde. Skal de rette borgere lære de rette frivillige fællesskaber at kende, kræver det dels, at frivillige og offentlige organisationer samarbejder om at opspore og rekruttere borgere, dels at der dannes overblik over de fællesskaber i lokalsamfundet, som de frivillige skal bringe de udsatte borgere i kontakt med.

Sådan et samarbejde kræver på den ene side, at det bliver legitimt for frivillige organisationer at tilkendegive, at de ikke altid er den aktør, der har det bedste lokalkendskab. Dernæst kræver det, at kommunen i større grad gør borgere opmærksomme på relevante tilbud. I den offentlige sektor kunne der med fordel sættes fokus på mere regelmæssig vidensopsamling af frivillige aktiviteter, så gode fællesskabsaktiviteter kan formidles fra ledere til frontlinjemedarbejdere og videre til relevante borgere.

I forhold til kontakten med flygtninge og andre nye borgere i udsatte bolig-områder peger et nyt belgisk studie på fordelene ved at have ansat en lokal professionel person som fast brobygger (Vanleene et al., 2018). Fordelen ved en sådan funktion er, at den garanterer en vis kontinuitet, som de frivillige har svært ved at sikre, hvilket styrker lokalkendskabet til både borgere og frivillige organisationer, ligesom det øger tilliden. I Aalborg findes en lignende konstruktion i form af Center for Samskabelse i Aalborg Øst, hvor de ansatte besidder et godt overblik over såvel borgere som frivillige aktører i området. Forankringen af en eller flere ansatte med kendskab til både borgere og frivillige kunne være en fordel i andre bydele for at sikre både lokalkendskab og formidlingen af kontakt mellem (udsatte) borgere og relevante tilbud i den frivillige sektor.

Det næste punkt retter sig mod at øge selve muligheden for kommunikation og vidensdeling på tværs af organisationer og på tværs af den offentlige og frivillige sektor. Kendetegnende for alle vellykkede eksempler på tværsektorielt samarbejde med henblik på integration i grupper eller lokalområder var, at samarbejdet byggede på et vedvarende, ligeværdigt og tillidsfuldt samarbejde mellem personer fra kommunen og den frivillige organisation. Skal den vanskelige øvelse med at opbygge inkluderende fællesskaber i samarbejde på tværs af sektorer lykkes, er det således vigtigt at styrke såvel den tværsektorielle som den intraorganisatoriske viden og kommunikation om, hvad den anden sektor er for en størrelse, hvem der er relevante kontaktpersoner, og hvilke tilbud og løsninger der reelt findes i den anden sektor. I den sammenhæng er det vigtigt at understrege, at der findes flere netværksaktiviteter i kommunen, hvor aktører på tværs af sektorer mødes og deler viden. Men som en leder af en stor frivilligorganisation påpegede til et af de fælles udviklingsseminarer, så er der brug for endnu mere vidensdeling, hvis erfaringer fra tidligere vellykkede samskabelsesprojekter skal gavne nyttilkomne i feltet, der skal tackle nye problemer:

*”Vi ved ikke helt, hvad det er, vi skal i gang med. Hvilke erfaringer tager man med sig [fra tidligere projekter]? Det kunne egentlig være interessant at vide, fordi hvis ikke vi får opbygget en eller anden form for erfaringsdatabase, så starter vi jo forfra hele tiden, og er der noget, der er hårdt, så er det der med at skulle løbe tingene i*

*gang. Hvor ville det være skønt at have en erfaring, vi kunne læne os op ad og sige: ”Det her, det ved vi, virker. Så det gør vi”.*

Tidligere undersøgelser af inklusion har vist, at der kan være sociale, fysiske eller kulturelle barrierer for udsatte borgeres deltagelse i eksisterende fællesskaber (Espersen et al., 2018; Tortzen, 2016). For at skabe inkluderende rum for disse borgere kræver det involvering af mange forskellige aktører, herunder frivillige, kommunalt ansatte frontlinjemedarbejder, kommunale ledere og pårørende.



## 6. Frivillige som formidlere af udsatte borgeres interesser og erfaringer

I dette kapitel ser vi nærmere på de lokale aktørers idealer og praksis med borgerinddragelse som del af tværsektoriel samskabelse. Frivillige og ansatte på tværs af ældre- og flygtningeområdet udtrykker ønsker om at inkludere borgerens egen stemme og egne ønsker i udviklingen af velfærd. Der er dog barrierer, der gør, at sårbare brugere sjældent direkte deltager i samskabelsen af ydelser. I stedet bliver det ofte de frivillige, der forsøger at formidle borgernes erfaringer, så de kan indgå i udviklingen af ydelser. Vi har identificeret nogle faktorer, der vanskeliggør eller styrker de frivilliges formidling af disse erfaringer på en måde, der kan inkluderes i samskabelse af ydelser og velfærd. For det første formidler frivillige ofte deres viden og observationer i anekdotisk form, der afvises af kommunen som individuelle problemer. For det andet er kommunen nogle gange i tvivl om, hvorvidt de frivillige formidler borgernes erfaringer og problemer på en måde, der mere er til de frivillige organisationers egen fordel. I de tilfælde er kommunen tilbageholdende i forhold til at engagere sig i samskabelse. De frivillige organisationer undgår tilsvarende at tale om deres interesse i at få adgang til kommunale ressourcer som en del af deres motivation. Med afsæt i både mislykkede og vellykkede formidling giver vi nogle bud på, hvordan kommunale ledere og mellemedere kan blive mere modtagelige for frivillige og frontlinjemedarbejderes formidling af udsatte borgeres behov.

### **Barrierer for udsatte borgeres deltagelse i samskabelse**

Borgerens aktive deltagelse og adgang til borgernes viden står helt centralt i forhold til at realisere de mange potentialer, der ofte knyttes til samskabelse, såsom innovation, effektivisering af velfærdsydelser eller revitalisering af nærdemokratiet (Bovaird, 2007; Loeffler, 2020).

Mellem aktørerne i Aalborg Kommune gik ønsket om borgernes aktive deltagelse i velfærdsudviklingen også på tværs af sektorer og velfærdsområder. Alle fra kommunale og frivillige ledere til frontlinjemedarbejder og frivillige var enige om, at velfærd bør udvikles og kvalificeres med afsæt i de

relevante borgeres interesser, erfaringer og behov. Når kommunalt ansatte integrationskonsulenter mødtes med frivillige på flygtningeområdet, gik vendinger som *"til borgerens bedste"* eller *"med borgeren i centrum"* igen. I forbindelse med et nyt initiativ for nydiagnosticerede borgere med demens lagde den lokale projektleder ligeledes vægt på, at både de demensramte borgere og deres pårørende skulle have mulighed for at deltage i alt fra styregruppen til indretningen af selve lokalerne. På en række møder med fokus på at få flygtninge i arbejde og praktik gennem samskabelse deltog en frivillig med flygtningebaggrund som repræsentant for borgergruppen.

I de samskabelsesprojekter, vi fulgte, var der imidlertid en række barrierer af fysisk, social, kulturel og kognitiv art, der gjorde det svært for de relevante borgere at deltage direkte i de møder, hvor man udviklede tilbud til målgruppen. I andre sammenhænge var relevante borgere ikke inviteret med i de indledende møder. Forenklet set kan disse barrierer beskrives som tre slags udfordringer knyttet til henholdsvis samskabelsesprocessen (hvor samskabelse tilrettelægges, og inddragelsen søges), emnet (det, man samskaber om) og borgergruppernes individuelle forudsætninger for at deltage fuldgyldigt. Disse barrierer medførte ofte, at det blev de frivilliges rolle at tale på vegne af brugerne, en rolle, de både selv påtog sig, og som kommunens repræsentanter ofte også forventedes, at de udfyldte. De frivilliges rolle som formidlere af målgruppens erfaringer og interesser er nært knyttet til den forståelse – af frivillige som særligt gode til at skabe ligeværdige relationer og have stor indsigt i lokalsamfundet – som er en central del af idealet om samskabelse. I det følgende gennemgår vi kort de tre udfordringer for inddragelsen af brugere, inden vi ser nærmere på, hvordan de frivillige udfyldte rollen som formidler af brugergruppens erfaringer og interesser.

## **Udefinerede målgrupper**

En barriere for, at målgruppen blev inviteret til at deltage i de første møder om nye indsatser, var, at der ofte var tale om nye problemer, hvor både årsag, løsning og målgruppe skulle afklares nærmere, inden selve aktiviteten kunne udvikles. Dette så vi for eksempel i forhold til et nyt problem med uro og chikane i et ungdomsboligområde, hvor fokus blev rettet mod unge mandlige beboere med flygtningebaggrund. Inden målgruppen kunne inviteres til at deltage, skulle selve problemets omfang og indhold først præciseres.

Var det hærværk og uro eller snarere generel mistrivsel og ensomhed blandt beboere, der var problemet – eller var problemet noget helt tredje? Hvem ville være relevante aktører at inddrage, og hvordan kunne problemet bedst gribes an uden at stigmatisere eller ekskludere nogen? På det indledende stadie, hvor problemet ikke var veldefineret, kunne det kort sagt være uhen-sigtsmæssigt at invitere den potentielle målgruppe ind, og kommunen ind-drog i stedet beboerforeninger og frivillige organisationer.

I andre tilfælde i vores undersøgelser var der tale om sociale problemer, som ikke tidligere var blevet betragtet som noget, det offentlige skulle tage sig af. Det gjaldt for eksempel et projekt om forebyggelse og bekæmpelse af ensomhed blandt udsatte ældre. I dette tilfælde var der således tale om en relativt ny og abstrakt defineret målgruppe, hvorfor det ikke var muligt at invitere konkrete repræsentanter med ved de indledende møder. Desuden var selve samarbejdet om problemet med ensomhed blandt udsatte ældre relativt nyt territorie for både kommunale og frivillige aktører. Derfor var der ikke en velkendt drejebog for, hvordan man skulle organisere en given indsats eller drive samarbejdet. Af disse grunde var det heller ikke i dette projekt muligt at inddrage de berørte borgere i den fase, hvor rammer, behov og indhold blev diskuteret og defineret. Ved projektmøderne var de ældre borgere i stedet repræsenteret via kommunens ældreråd og en repræsentant for Ældre Sagen. Da disse personer imidlertid selv var ressourcestærke, vel-fungerende ældre, var de ikke direkte repræsentative for målgruppen, der overordnet var defineret som socialt udsatte ældre med stort plejebehov.

Denne type problemer – hvor det enten er uklart, hvad der er kernen i pro-blemet, eller hvordan problemet bedst gribes an – er omdrejningspunktet for samskabelse, fordi det er i disse definitionsprocesser, at sektorernes forskellige perspektiv kan komme i spil. Samtidig er det disse definitions-processer, der gør det vanskeligt at involvere de berørte borgere, fordi sel-ve identifikationen, definitionen og afgrænsningen af målgruppen ikke var helt på plads. Hvorvidt denne type ydelser og tilbud, man udvikler, der-med reelt afspejler målgruppens behov og ønsker, og hvorvidt målgruppen reelt finder den tiltænkte løsning relevant, har planlæggerne dermed ikke viden om på dette trin. Inddragelsen af frivillige som repræsentanter for målgruppen eller som relevante interessenter og samskabere gav i nogle til-

fælde mere viden om målgruppen samt nye bud på problemdefinitioner og mulige indsatsformer. Det er imidlertid ikke det samme at lade frivillige tale om eller på vegne af en målgruppe og så at lade målgruppen tale selv.

## Stigmatiserende problemdefinitioner

En anden barriere var, at flere af de indsatser, der var genstand for samskabelse, var målrettet tabubelagte eller stigmatiserende problemer hos målgruppen. Det er vanskeligt at bede en borger fortælle om sin oplevelse af at være enten ensom, dement, udsat eller normafvigende. Ligesom det overhovedet at henvende sig til en borger i disse målgrupper uvægerligt kategoriserer dem som én med de tabuiserede problemer, hvilket risikerer at stigmatisere borgeren. De to omtalte projekter ovenfor berørte tabubelagte emner, og i begge projekter var der hos alle frivillige og kommunale deltagere en udtalt bevidsthed om ikke at møde borgere fra målgruppen som nogen, der var henholdsvis ”udsatte, ensomme ældre” eller ”unge ballademagere”. En kommunal frontlinjemedarbejder sagde:

*”Og det er svært både for dem selv, men også for dem, der skal italesætte [problemet]. Igen hvis man sidder og snakker, nu nævnte hun ensomhed, så for det første så skal de, der kommer, jo have en erkendt oplevelse af, at jeg er ensom, eller jeg oplever ensomhed. Og de, der skal sidde og lave en indsats, de skal så finde et sprog, hvor de kan tale om ensomheden. For eksempel hvor hårdt det er at være ensom, og hvor voldsomme nogle følger der er, mens de er til stede. Den øvelse er enorm svær, og det tror jeg også, er en hæmsko i forhold til at få dem med helt fra starten.”*

Den svære balancegang – mellem at præsentere borgere for en indsats, der sigter mod at løse eller forebygge et tabubelagt socialt problem uden direkte at udpege og stigmatisere borgeren som ensom eller ballademager – fyldte meget hos både koordinatore og projektledere. Begge de omtalte projekter rummede dog flere eksempler på gode og kreative måder at henvende sig til borgeren på uden at risikere yderligere stigmatisering. Disse begrænsninger i kommunikationen med målgruppen kan være en årsag til, at kommunen inddrager de frivillige som repræsentanter for målgruppen, eller at de frivillige



påtager sig rollen som formidlere af målgruppens oplevelser, erfaringer og interesser.

## **Borgernes forudsætninger for deltagelse**

I forhold til de to borgergrupper udsatte flygtninge og ældre viste en tredje central barriere sig at være selve borgernes forudsætninger for at deltage. Det var eksempelvis vanskeligt for borgere med demens at deltage jævnbrydigt i udviklingsmøder, der krævede viden om forudgående begivenheder og forretningsgange i organisationen, ligesom selve mødeformatet kunne være en udfordring. I forhold til projekter målrettet flygtninge var der en oplagt barriere i form af gruppens manglende danskkundskaber og institutionelle forståelse af lokalsamfund, organisationer og kommunal forvaltning. Selv om der fra alle parter side blev gjort en indsats for at inkludere nye borgere med flygtningebaggrund i udviklingen af projekter målrettet dem som gruppe, var det ikke givet, at denne gruppe nåede frem til selve møderne, hvor problemer og løsninger blev diskuteret. Som en kommunal leder forklarede om indsatsen med at involvere denne målgruppe:

*”Det [samskabelse] er, at vi ikke gør noget for, men noget med. Og at vi har inddraget de borgere, som vi gerne vil noget sammen med. Det er jo det, vi har forsøgt. Vi har været ude til, jeg tror, fire workshops i ungdomsboligerne nu. Dels med nogle frivillige og dels med [kommunal projektleder] for at spørge: ”Hvad kan I, som beboere i de her ungdomsboliger pege på, der kunne være et behov?” Det, der har været det gode ved det, er, at de er kommet med nogle tanker om det. Det, der har været det pudsige ved det, er, at målgruppen Nye borgere i Aalborg ikke har været til stede. De har været inviteret. Der har været arbejdet med at få dem med, men de er ikke kommet til de workshops.”*

Derudover gjaldt det for begge grupper, at transporten fra eget hjem og til steder, hvor aktiviteter og møder fandt sted, kunne være en udfordring.

De mange benspænd, for at borgere i samskabelsesprojekternes målgruppe kunne deltage direkte i at udvikle, planlægge eller kvalificere indsatser målrettet dem selv, betød, at de frivillige og frontlinjemedarbejdere ofte forsøg-

te at tale på borgerens vegne og formidle deres oplevelser af målgruppens erfaringer og interesser for at kvalificere samskabelsesprocessen. Disse forsøg på at tale på borgerens vegne er temaet i de næste afsnit.

## **Frivillige som oversættere af borgernes behov**

I det følgende fokuserer vi på, hvordan frivillige forsøger at tale på vegne af de udsatte borgere. Når frivillige kan agere oversættere af de enkelte brugeres behov, skyldes det, at de har en hyppig kontakt til brugeren og kender deres hverdagsliv. Samtidig er de ikke på samme måde, som pårørende er det, direkte relateret til borgeren, men har alligevel en anden type indsigt, end de kommunalt ansatte har. Denne placering giver de frivillige mulighed for at få øje på mønstre i de problemstillinger og behov, som borgeren oplever, men ikke nødvendigvis selv er bevidst om eller i stand til at formulere som forslag til udvikling af nye politikker og services.

I projektet fokuserede vi på, hvorvidt og hvordan frivillige formidlede borgernes behov, og vi undersøgte de konkrete konsekvenser af deres formidling i forhold til samskabelse i praksis. Helt overordnet observerede vi, at øvelsen med at formidle enkelte borgeres behov på en måde, der genererede tværsektoriel samskabelse, var udfordrende. I de efterfølgende afsnit stiller vi skarpt på to typer af formidling af udsatte borgeres behov, der især mødte modstand.

Den første formidlingsform har vi valgt at kalde den anekdotiske. Her kommer det formidlede behov til at fremstå individuelt og afkoblet fra en generel problemstilling. Den anekdotiske formidling gør det svært for kommunalt ansatte at se, at anekdoten kan dække over en generel problemstilling, som for eksempel berører flere borgere eller et generelt problem i den kommunale service, men det er netop en forudsætning for, at kommunen kan handle, at der er tale om generelle problemstillinger.

Den næste form for formidlingsproblematik handler om formidling med en dobbelt dagsorden. Her får de kommunale aktører, som borgernes behov formidles til, mistanke om, at det ikke kun er borgerens behov, men også formidlerens – den frivilliges eller frivillige organisations – egne behov, der kommunikeres som motivet for at samskabe.

## Anekdotisk formidling

En form for formidling, der ofte mødte modstand, var, når selve behovet for forandring og samskabelse blev fremstillet som enkeltindviders problemer og ikke som en problematik, der berørte en større gruppe borgere. I disse tilfælde mislykkedes det ofte for de frivillige at omsætte deres oplevelse af borgernes behov til en effektiv retfærdiggørelse af nye samskabelsesinitiativer. En væsentlig forudsætning for tværsektoriel samskabelse er, at kommunalt ansatte og ledere anerkender, at det, der samskabelses om, har generel relevans. Hvis et behov eller problem omvendt præsenteres som noget, der kun omfatter enkelte borgere eller en lille gruppe personer, har kommunen svært ved at opfatte det som et legitimt ”offentligt anliggende”, der har relevans for borgeres ret til støtte, og som noget, der berettiger brug af offentlige ressourcer på at ændre. Kommunens behov – for at kunne retfærdiggøre indsatser og ændringer med henvisning til borgernes generelle behov – betød, at anekdotiske fremstillinger af enkelte borgeres problemer som en anledning til at ændre eller udvikle indsatser blev mødt med modstand.

De frivilliges formidling af flygtninges behov for støtte ved overgang fra midlertidig bolig til egen permanent bolig stødte eksempelvis på modstand, fordi kommunen mente, at det at falde til rette i et nyt lokalområde var et personligt ansvar og individuelt anliggende. Dermed var muligheden for samskabelse udelukket. I en anden sammenhæng påpegede frivillige, hvordan det ville gavne flygtninge med små børn, at sprogundervisningen blev tilrettelagt mere fleksibelt i forhold til transporttid mellem daginstitutioner. Heller ikke dette borgerbehov kunne kommunen anerkende som noget, der krævede kollektiv handling, men pegede i stedet på, at det var en generel politik at understøtte den enkelte borger i selv at tage ansvar for eget liv.

I disse tilfælde tog de frivilliges formidling udgangspunkt i konkrete navngivne borgere og deres erfaringer, og når de kommunale medarbejdere påpegede, at det var et individuelt problem, svarede de frivillige eventuelt igen med at nævne et andet individuelt eksempel, men ikke ved at fremhæve den generelle problematik. I begge tilfælde var der imidlertid tale om problemer, der potentielt havde en mere generel karakter og derfor legitimt kunne have været spørgsmål, kommunen skulle forholde sig mere grundigt til.

Når de frivillige forsøgte at tale på forskellige udsatte borgergruppers vegne ved at henvise til enkeltstående erfaringer og observationer, havde de derfor begrænset succes med at få kommunalt ansatte til at tage deres oversættelser til efterretning. Årsagen til de fejlslagne forsøg på at oversætte enkeltstående, udsatte borgeres erfaringer og interesser til emner for samskabelse skal ikke findes hos de frivillige, frontlinjepersonalet eller de kommunale ledere, men snarere i den grundlæggende forskel mellem deres måder at identificere og opfatte problemer på. Frivillige har i mange tilfælde ligeværdige og mindre formålsrettede relationer til de udsatte borgere og oplever i flere af vores eksempler borgeres personlige kriser og afsavn som noget, der berører dem selv personligt. Derfor oplever de frivillige i nogle tilfælde disse kriser og afsavn som noget, der kræver umiddelbar handling. Responsivitet, empati og ligeværd er nogle af egenskaber ved den frivillige sektor, der er en central del af samskabelsesidealet. Fra de kommunalt ansattes side kan disse kriser og afsavn bestemt også berøre dem personligt, men udfordringerne sættes oftest i relation til spørgsmål om, hvilke muligheder der er for at reagere inden for de kommunale rammer. Hvilke juridiske muligheder er der for hjælp, hvilke eksisterende tilbud kan løse problemerne, og har problemet en generel karakter, som berettiger en kommunal intervention frem for en privat karakter, hvor problemerne ikke sorterer under kommunen. Det var denne grundlæggende forskel i tilgange til at identificere og handle på (sociale) problemer, der først og fremmest gjorde det svært at omsætte beretninger om enkelte borgeres mistrivsel og behov til kommunalt engagement.

## **Formidling med dobbelt dagsorden**

Den anden type formidling, vi kunne identificere, der blev mødt med modstand af kommunen, var, når frivilliges formidling af borgeres erfaringer og interesser som anledning til samskabelse blev opfattet som udtryk for de frivilliges behov.

Både på integrations- og ældreområdet stødt vi på kommunalt ansatte, der oplevede, at de frivilliges initiativer til at samskabe kunne handle om mere end et behov hos de udsatte borgere. Nogle mellemledere pegede på, hvordan de frivillige organisationer på ældre- og flygtningeområdet ofte både var interesseret i at fremme deres egen position på forskellige måder, samti-

dig med at de var optaget af sagen og borgeren. En udgave af denne skepsis eller tvivl kom til udtryk hos kommunalt ansatte, der mente, at især de store frivillige organisationer var interesseret i at samarbejde med kommunen for at trække på kommunens ressourcer, mens man satte fokus på et problem og en målgruppe, som passede særlig godt med organisationens egne strategier, kompetencer og image. Andre mente, at de frivillige organisationer og kommunen i forhold til nogle ydelser var i en slags konkurrenceforhold, hvor samarbejdet kunne minde om en konkurrence i at markedsføre og positionere sin egen organisation. I den sammenhæng kunne nogle kommunale medarbejdere blive i tvivl om, hvornår de frivillige organisationers præsentation af brugernes behov også udsprang af organisationens behov. Det blev også påpeget, at frivillige ofte var personligt engageret i det pågældende felt og dermed kunne have personlige eller politiske projekter og kampe med systemet, som de tog med ind i det frivillige arbejde og ind i mødet med kommunen. Denne oplevelse af tvivl over for de frivilliges egentlige motiver lagde i nogle tilfælde en dæmper på lysten til at samarbejde meget tæt og fik kommunale medarbejdere til at udvise forsigtighed i forhold til at engagere sig for meget i samskabelsesaktiviteter.

Fra de frivilliges side var der i flere tilfælde reelt interesser på spil, der rakte ud over borgernes behov, når behovene blev formidlet. Eksempelvis var de frivillige ofte interesseret i at samarbejde med kommunen, fordi det gav lettere adgang til lokaler, netværk til brugerne eller andre ressourcer, som kommunen rådede over – og som de frivillige reelt havde brug for og meget svært ved ellers at få adgang til. Disse supplerende dagsordener blev dog sjældent lagt frem, når frivillige argumenterede for flere samskabte projekter med henvisning til borgernes behov. Frem for at de frivillige åbent forklarede, at deres initiativ til at samskabe både ville gavne brugeren og deres egen organisation, valgte de ofte at fokusere på brugeren, da dette formentlig følte mest legitimt. Alligevel oplevede de kommunalt ansatte, at der kunne være mere på spil, hvilket førte til kommunal skepsis og forsigtighed i flere tilfælde. Denne negative spiral af uudtalte behov og skjult skepsis genererede til tider en gensidig skuffelse eller mistillid, som stod i vejen for åben og konstruktiv samskabelse.

I kapitlets afsluttende del peger vi på forskellige veje til at bryde den onde cirkel, der til tider bremser konstruktivt samarbejde til gavn for alle – ikke mindst borgeren.

## **Rumligt og relationelt understøttet formidling**

Til trods for de mange benspænd på organisatorisk og individuelt niveau fandt vi flere eksempler på velfungerende samarbejder på tværs af sektorer, hvor frivillige og kommunalt ansatte samarbejdede med afsæt i borgerens behov, uden at de ovennævnte barrierer for formidling skabte problemer for samarbejdet. Forudsætningen – for at det kunne lykkes at formidle borgernes erfaringer og behov og bruge dette som afsæt for samskabelse – var for det første en kombination af tillid, åbenhed og respekt i samarbejdsrelationerne mellem praktikere og ledere. For det andet havde det betydning for samskabelsesrelationen, at både frivillige og kommunalt ansatte dannede fælles forståelser og oplevelser af borgernes behov ved konkret – og helst sammen – at møde disse borgere, lytte til dem og danne en forståelse af dem og deres behov.

Det første vilkår, tillid, åbenhed og respekt, muliggjorde, at begge parter kunne være åbne om gensidige forventninger og behov uden udelukkende at pakke dem ind i borgerens behov.

Det andet vilkår: Som vi betegner et delt rum eller ”et fælles tredje”, muliggjorde, at borgerens behov kunne imødekommes, enten uden at henholdsvis frivillige eller frontlinjepersonalet først skulle formidle dette med deres egne ord, eller at formidlingen kunne tage udgangspunkt i en allerede eksisterende fællesforståelse af borgernes behov.

## **Praksisanbefalinger**

Frivillige i frontlinjen har i nogle sammenhænge en særlig viden om borgernes hverdag, der ofte fremhæves som en særlig styrke hos de frivillige, når man fra politisk side taler om inddragelsen af frivillige i velfærdsløsninger. Imidlertid peger vores data på begrænsninger i omsætteligheden af denne viden til handling og løsninger, når de frivillige kommunikerer deres viden om borgernes hverdag og behov til det kommunale niveau, hvor der udvikles tilbud og løsninger. På baggrund af disse observationer vil vi pege

på to anbefalinger til at øge muligheden for, at udsatte borgeres behov kan inddrages i at kvalificere de tilbud og servicen, de modtager.

Hvis de frivilliges formidling af borgernes behov skal have bedre mulighed for at præge samskabelsesarbejdet, og arbejdet med velfærdsservice mere generelt, kræver det en mellemstation, hvor enkeltstående erfaringer kan diskuteres i forhold til deres generelle relevans. Ét muligt tiltag kunne være at etablere et forum for frivillige og kommunalt ansatte med tilknytning til en bestemt målgruppe, hvor man løbende kunne drøfte oplevelser med og observationer af borgernes behov, erfaringer og interesser. Vedvarende, projektuafhængige strukturer for erfaringsdeling fra frivillige til kommunalt ansatte vil give mulighed for at formidle viden og observationer uden at skabe mistanke om dobbelte dagsordener og samtidig kunne afsøge, om der er generelle aspekter af problemerne, som kommunen bør tage alvorligt. Samtidig vil et sådant forum også kunne understøtte opbygningen af tillid, åbenhed og respekt. Tillid kræver tid at etablere, men en kontinuerlig indsats med at sikre kommunikation og relationsdannelse på tværs af sektorer kan på sigt gøre det lettere for både frivillige og kommunalt ansatte at være åbne om, hvilke behov hver part håber, at samskabelsen kan hjælpe med at dække.

Endelig så vi, at oversættelserne fra borgerens udtalte eller individuelle behov til forandringer i praksis tilsyneladende var lettere, når aktører med både kendskab til den enkelte bruger og aktører med mandat til at forandre ydelserne rent fysisk delte rum med brugeren og med hinanden. Denne observation taler for to tiltag:

- For det første at frivillige og offentligt frontlinjepersonale i højere grad får mulighed for i fællesskab at mødes med brugeren i et fælles rum. Ikke alene giver dette en direkte adgang for begge parter til selv at iagttage brugerens hverdagsliv og konteksten for brugerens situation, men kan også medføre en større fælles forpligtelse til at tage hånd om problemet.
- For det andet vil det fælles møde med brugeren gøre det muligt at justere allerede udviklede aktiviteter med afsæt i brugerens konkrete behov, uden at det kræver en stor indsats fra brugeren selv at formidle egne behov.





## 7. Samskabelse, innovation og demokrati

Samskabelse handler om aktivt medborgerskab, hvor borgere inddrages i at formulere og løse egne og andres problemer og behov i lokalsamfundet. Det er en forestilling, der både knytter an til idéer om demokratisk deltagelse, medborgerskab med ansvar og indflydelse samt aktivering af lokalsamfund som ressource i løsningen af egne problemer. I dette kapitel ser vi på, hvordan tværsektoriel samskabelse bidrager til deltagelse, demokratisering og innovation i udviklingen og udførelsen af offentlige serviceydelser. I SAMAKT-projektet har vi identificeret en række problemer med denne vision for samskabelse mellem den frivillige og den kommunale sektor. For det første sker inddragelsen af borgerne i samskabelse først i det udførende led af den offentlige forvaltning. Det betyder, at de frivillige organisationer ikke har nogen demokratisk legitimitet til at påvirke de offentlige politikker, der ofte er vedtaget et andet sted – nemlig i det kommunale repræsentative demokrati. Det er derfor et åben spørgsmål, om der overhovedet er eller bør være plads til samskabelse, eller om der kun skal tales om samproduktion. For det andet så opretholder kommunen nogle klare grænser i forhold til, hvad de frivillige bliver inviteret til at deltage i. Og ofte består samskabelse i at tilføje frivillige tilbud til de eksisterende offentlige services. Tilbuddene bliver typisk udviklet og tilpasset, så de matcher behov i den kommunale sektor. Det er med andre ord i højere grad den frivillige sektor, der bliver innoveret, end vi ser den offentlige sektor blive det i forbindelse med samskabelse.

### **Deltagelse uden demokrati**

Deltagelse, demokratisering og innovation er centrale dele af samskabelsesidealet og knytter både an til idéer om brugerdrevet innovation og om brugerinddragelse og brugerstyring (Ibsen, 2020; Verschuere et al., 2018; Strokosch, 2013). Der er ingen tvivl om potentialet i øget inddragelse af brugere i udviklingen af de ydelser, de modtager, men der opstår en række komplikationer, når vi taler om inddragelse af frivillige og lokalsamfund. I vores undersøgelse støder vi ofte på konflikter mellem kommune og

civilsamfund, der bunder i spørgsmålet om, hvordan frivillige kan deltage i udviklingen og leveringen af offentlige serviceydelser. På den ene side er der blandt frivillige og offentligt ansatte et håb om, at de frivilliges engagement kan forny og forandre de tilbud, borgerne modtager. På den anden side så er offentlige servicer reguleret af lovgivning, kommunale budgetter og demokratisk kontrol uden meget plads til frivillig medbestemmelse.

Frivillige organisationer og ildsjæle, der ønsker at forbedre og forandre vilkårene for en gruppe af udsatte, forekommer ofte i undersøgelsen. Det er for så vidt det, der historisk altid har været udgangspunktet i frivilligt arbejde. Organisationerne har fokus på en bestemt problematik. De har nogle konkrete oplevelser af bestemte udækkede behov hos brugergruppen, og de har forestillinger om, hvad der skal til for at dække disse behov og hjælpe brugerne. Tidligere ville det enten føre til, at den frivillige organisation skaffede penge til at udføre sin indsats for eller forsøgte at påvirke den offentlige sektor til at etablere et tilbud. Når den frivillige organisation i stedet forsøger at etablere et samskabt tilbud, bliver tingene mere komplicerede.

De frivillige organisationer bringer deres idéer og ønsker ind i et fælles forum for samskabelse og lægger op til, at kommunen skal engagere sig i at løse problemet, og at løsningen inkluderer de frivillige. Det er kernen i samskabelse: at der skabes løsninger, der går på tværs af grænsen mellem kommune og civilsamfund. Dermed er det også en overordnet dagsorden, som kommunen har erklæret sin opbakning til. I praksis er det dog langt fra så let.

Hvis ønskerne handler om, at kommunen skal udvide eller forandre bestemte ydelser eller overlade det til de frivillige at løfte bestemte opgaver, så møder det næsten uundgåeligt modstand fra kommunen. Årsagen er, at offentlige ydelser i sidste instans afhænger af demokratiske beslutninger i kommunalbestyrelsen, i kommunale udvalg og andre steder i det repræsentative demokrati. Hvis der træffes beslutninger om at allokere ressourcer til et område eller en bestemt slags ydelser, indebærer det en afvejning af brede hensyn på tværs af alle kommunale områder og en beslutning, der er forankret i en demokratisk prioritering af netop den ydelse eller det område.

De frivillige organisationer har helt naturligt ikke den slags begrænsninger. De er orienteret mod at opspore og reagere på forskellige former for behov og nød uden at skulle stå til ansvar over for andre end dem selv, så længe de ikke foretager sig noget ulovligt. Derfor ser vi igen og igen det samme problem opstå: Begge parter erklærer deres store opbakning til samskabelse og tværsektorielt samarbejde, men når de frivillige begynder at komme med forslag til, hvordan kommunen kan ændre sin praksis eller inddrage de frivillige mere direkte i udførelsen af kommunale serviceopgaver, så slår kommunen bak.

Dette problem rammer ned i en central demokratisk problemstilling i samskabelse, som parterne helt naturligt har meget svært ved at løse. Når kommunen selv udfører serviceopgaver, der er besluttet demokratisk, er der ingen legitimitetsproblemer. Når kommunen bruger puljemidler og eksisterende lovgivning til at støtte frivillige organisationer til at udføre opgaver bestemt af de frivillige, er der heller ingen legitimitetsproblemer. Hvis de frivillige organisationer vil indgå i at definere og styre opgaver, der ellers hører under kommunens finansiering og demokratiske styring, så bliver legitimiteten derimod udfordret. Hvis de frivillige skal have mere indflydelse på, hvordan praksis ser ud, betyder det næsten uundgåeligt, at det kommunale repræsentative demokrati får mindre indflydelse.

Det er kernen i konflikten og en central barriere for samskabelse: Frivillige organisationer beskæftiger sig primært med moralsk legitimitet, mens kommunen i lige så høj grad beskæftiger sig med demokratisk legitimitet. Desværre så taler både frivillige og kommunale medarbejdere om samskabelse som et åbent demokratisk inddragelsesprojekt, og derfor bliver det en tilbagevendende skuffelse for begge parter, når det viser sig, at samskabelse hverken kan eller skal erstatte det formelle demokrati. Når brugere inddrages i at definere deres egne ydelser, er det i høj grad legitimt og ofte en erklæret hensigt i lovgivningen, men det samme gør sig ikke gældende for inddragelse af andre borgere, herunder de frivillige og deres organisationer, der ikke selv er direkte modtagere af ydelser.

## **Deltagelse, demokrati og samskabelse**

Det er imidlertid ikke kun for kommunen, der opstår problemer, når de frivillige forsøger at påvirke de kommunale services gennem samskabelse i stedet for demokratisk deltagelse. De frivillige organisationer indgår som en væsentlig del af det lokale civilsamfund, der skal bidrage til den offentlige debat, kritisere offentlige ydelser – eller manglen på samme – og politikker og skabe opmærksomhed om væsentlige problemstillinger. I undersøgelsen ser vi imidlertid, at det kan være vanskeligt at varetage den rolle og samtidig være en attraktiv samskabelsespartner for kommunen.

Idéen med samskabelse er blandt andet, at kritiske frivillige stemmer kan skabe fornyelse i den offentlige sektor. I praksis ser vi ret få situationer, hvor de frivillige er kritiske i samskabelsesprojekterne og tager mere fundamentale diskussioner med de kommunale ledere og medarbejdere. Når det sker, kan det forringe samarbejdsklimaet, men det har ikke nogen nævneværdig indflydelse på den kommunale praksis. Årsagen skal søges i det ovenstående legitimitetsproblem: De ledere og medarbejdere, som de frivillige diskuterer med, har stort set aldrig noget mandat til at ændre politikker eller på anden vis indarbejde mere grundlæggende kritik af de kommunale ydelser. Kritikken er ganske enkelt fejladresseret, for kommunen kan ikke rigtig respondere, når kritikken leveres ind i administrationen i stedet for i det demokratiske system. De kommunale handlerum er begrænset af demokratiske beslutninger, der ikke kan omgøres gennem samskabelse. De største af organisationerne har lokale og nationale ledere, lobbyister og konsulenter, der har mulighed for at aflevere kritikken ind i det politisk-demokratiske system i stedet, men der er ikke umiddelbart nogen forbindelse mellem den rolle og deres rolle som samskabere. Mindre organisationer har ikke den nødvendige infrastruktur til at opnå den slags indflydelse.

Det er imidlertid ikke kun et problem, at samskabelse ikke er en effektiv vej for de frivillige til at levere deres idéer og kritik. Samskabelse ser også ud til at begrænse de frivilliges muligheder for at være kritiske.

De kommunale serviceorganisationer, der deltager i samskabelse, er placeret i en lidt umulig situation. På den ene side vil de gerne indgå i samskabelse, og der er en stærk politisk forventning om, at de indgår i tværsektorielle

samskabelsesprocesser alle de steder, det er muligt og meningsfuldt. På den anden side har de ikke noget mandat til at ændre politikker og ydelser som respons på de frivilliges kritik og konstruktive forslag. De er med andre ord tvunget ind i samarbejdet og bakker ofte selv stærkt og begejstret op om samskabelsesidealet, men de har sjældent fået et mandat til faktisk at samarbejde om at udvikle nye problemforståelser og løsninger inden for det kommunale råderum. Derfor kan kommunale medarbejdere opleves samskabelse som en utaknemmelig proces, hvor kommunen hele tiden kritiseres, uden at de ansatte har andre muligheder end at ignorere kritikken eller prøve at flytte fokus hen på det, der så *kan* lade sig gøre inden for de givne juridiske og politiske rammer.

Derfor ser vi, at der nogle steder i kommunen utilsigtet opstår en strategi i forhold til valg af samarbejdspartnere. Kommunen kommer ofte til at foretrække og begunstige de frivillige organisationer, der har et primært fokus på deres rolle som leverandør af ydelser, og som ikke er kritiske over for politikker, serviceniveauer eller regler, som kommunen har begrænset indflydelse på. Det bliver derfor primært de servicefokuserede organisationer, der får adgang til ressourcer fra kommunen, og det er dem, der oplever størst fleksibilitet og velvilje fra kommunen.

Det placerer reelt de frivillige organisationer i en konkurrencesituation, hvor de – der er mindst kritiske og mest villige til at løse de opgaver, kommunen peger på – bliver kommunens foretrukne samarbejdspartnere. Det betyder i øvrigt også, at samskabelse er nemmere på områder, hvor der hersker mindre kritik af eksisterende politikker og praksis end på områder, hvor politik og praksis er omdiskuteret (se kapitel 8).

## **Innovation af den frivillige sektor**

Vi ser med andre ord kun begrænsede elementer af innovation i den offentlige sektor. Der er ganske enkelt ikke spillerum til de store forandringer på grund af de forskellige institutionelle begrænsninger, som den offentlige sektor er underlagt. Innovationen foregår i stedet ”udvendigt” på den kommunale forvaltning og består primært i, at de frivillige indsatser i øget omfang koordineres med og tilpasses de kommunale behov. Der skabes nye og mere integrerede kæder af serviceleverandører og servicer, når tilbud fra de

frivillige organisationer og enkeltstående frivillige i stigende grad integreres i den offentlige servicestruktur som udvidelser og tillægsydelser til de eksisterende rettighedsbestemte ydelser.

Det betyder imidlertid også, at det er den frivillige sektor og de frivillige organisationer, der forandres og innoveres – ikke de offentlige forvaltninger og den offentlige praksis. De fleste af de projekter, vi har fulgt, fører til, at de frivillige påtager sig opgaver, som primært er defineret af kommunen, og som på den ene eller anden måde løser problemer i koordineringen mellem forskellige kommunale tilbud eller som løse opgaver, der er en forudsætning for effekten af de kommunale tilbud. Et eksempel på det første er frivillige, der hjælper med at lukke logistiske eller praktiske huller mellem forskellige kommunale tilbud ved at følge brugerne fra det ene tilbud til det andet. Et eksempel på det andet er frivillige, der løser opgaver i forhold til emotionelle eller relationsmæssige behov, som kommunen ikke har kapacitet til at tage sig af, men som er nødvendig for udførelsen af omsorgs- eller integrationsopgaver.

Derfor kan det være vigtigt at overveje, om samskabelse er den rigtige vej til at opnå et mere aktivt og engageret frivilligt liv i en kommune, og i så fald hvordan man undgår, at de frivillige mister deres autonomi og evne til kritik. Det er vigtigt at påpege, at det ikke er noget, kommunen forlanger af de frivillige organisationer, men nærmere noget, de frivillige organisationer pålægger sig selv for at få adgang til kommunale ressourcer, som ofte er en forudsætning for at løse de opgaver, de selv har defineret.

## **Praksisanbefalinger**

Den vigtigste erfaring her er, at forestillingen om samskabelse med frivillige organisationer som en styrkelse af lokaldemokratiet i højere grad er utopi end praksis. I værste fald kan forestillingen have den direkte effekt, at de frivillige får mulighed for at omgå den demokratiske proces, eller at de mister deres mulighed for at kritisere den kommunale forvaltning. Det er også den misforståelse, der fører til gentagne konflikter mellem frivillige og kommunale medarbejdere, fordi det er uklart, hvad det kommunale handlerum egentlig er i samskabelsesprocesser.

Hvis ambitionen med et samskabelsesprojekt er at give de frivillige indflydelse på en eller flere konkrete kommunale ydelser, så kræver det, at der fra de folkevalgte gives et klart mandat til den relevante del af forvaltningen, så de kan give de frivillige en egentlig medbestemmelse og også mere konkret involvering af folkevalgte i processen til at sikre legitimitet.

I den frivillige sektor er det vigtigt at overveje konsekvenserne af samskabelsesdagsordenen. Den viser sig i en del tilfælde at føre til, at de frivillige organisationer forandres og udvikler sig, så deres tilbud tilpasses den kommunale sektors struktur og behov. Samskabelsesdagsordenen kan potentielt også føre til et lokalt "race to the bottom", hvor kun de organisationer, der vil opgive deres civilsamfundsrolle som kritiske stemmer i den politiske offentlighed til fordel for at være servicefokuserede, får adgang til kommunale ressourcer.





## 8. Samskabelse på forskellige vilkår

Dette kapitel handler om betydningen af de institutionelle, fysiske og relationelle rammer samt forskelle på de to meget forskellige kommunale serviceområder for, hvordan og hvor meget samskabelse der finder sted. Vi finder i undersøgelsen, at mulighederne for samskabelse i høj grad er præget af de vilkår, der findes på de to områder i forhold til de juridisk-institutionelle vilkår, stabilitet, fysiske rammer og grad af legitimitet og konflikt, der gælder på området. Da samskabelse i vidt omfang foregår på kommunens vilkår og inden for dennes rammer, er det i høj grad de kommunale medarbejders opfattelse af området og de frivillige organisationers rolle, der kommer til at afgøre, hvordan og hvor meget der kan samskabelses om.

Konsekvenserne er, at der på det stabile og relativt konfliktfrie ældreområde foregår flere former for samskabelse, at samarbejdsrelationerne er nære og tillidsfulde, og at aktiviteterne i vidt omfang kan foregå i konkret samarbejde og med udgangspunkt i kommunens mange fysiske faciliteter indrettet enten til brugerne eller konkret til samskabelsesaktiviteter.

På flygtningeområdet betyder omskiftelighed og et konfliktfyldt politisk område, at samskabelse foregår mere adskilt med mere tilbageholdenhed fra kommunen og med mindre adgang til faciliteter og borgere for de frivillige.

Mens de foregående kapitler har drejet sig om udfordringer og potentialer ved samskabelse på tværs af ældre- og flygtningeområdet, fokuserer vi i dette kapitel på forskellene mellem de to velfærdsområder. Med afsæt i en analyse af de to felters nationale status og lokale organisering peger vi på, hvordan en række forskellige grundvilkår muliggør to forskellige former for samskabelse og omfang af samskabelse afhængigt af feltet. Kapitlet afrundes med forslag til, hvordan potentialerne ved tværsektoriel samskabelse kan styrkes på begge felter.

## **Samme begejstring – forskellige vilkår**

Der er både på ældre- og flygtningefeltet en stor interesse for samskabelsesidealet og tiltro til, at der kan opnås gode resultater med samskabelse som organiserings- og samarbejdsform. Til trods for denne entydige opbakning til både samskabelsesidealet og samarbejdsformen var der markante forskelle mellem ældre- og flygtningeområdet på, hvordan samskabelse blev omsat til praksis. Mens der på ældreområdet blev igangsat adskillige store projekter, hvor tværsektoriel samskabelse stod centralt som metode, var det vanskeligere at finde projekter på flygtningeområdet, der blev betegnet som samskabelse, og de havde ofte også en anden og mere begrænset form.

I det følgende peger vi på tre vilkår, der tilsammen kan forklare forskellene på, hvordan tværsektoriel samskabelse udfolder sig på henholdsvis flygtninge- og ældreområdet. Det første vilkår handler om kommunens rolle i samskabelse og belyser, hvordan samskabelse typisk foregår på kommunens præmisser. Det næste vilkår drejer sig om henholdsvis flygtninge og ældre borgeres status som rettighedsbærere i den danske velfærdsstat. Det sidste vilkår drejer sig om, hvordan de to gruppers forskellige demografi og aktuelle politiske status afspejles i, hvordan de to felters forvaltninger er organiseret administrativt og geografisk i Aalborg Kommune. Tilsammen skaber disse tre forskelle to markant forskellige mulighedsrum for samskabelse på henholdsvis ældre- og flygtningeområdet i forhold til samarbejdsformer, tilgængelige lokaler og det mere abstrakte politiske rum, hvor velfærd udvikles og debatteres. Vi argumenterer for, at samskabelse på ældreområdet finder sted "inden for" det kommunale rum, mens samskabelse på flygtningeområdet overvejende foregår "uden for" det kommunale rum. De to forskellige måder, som samskabelse udfolder sig på, vil formodentlig kunne findes på en lang række andre områder, hvor vilkårene er de samme som på enten ældre- eller flygtningeområdet.

## **Samskabelse på kommunens præmisser**

Vores gennemgang af interviews, feltobservationer og projektbeskrivelser tegnede et klart billede af tværsektoriel samskabelse som et fænomen, der værdsættes på tværs af sektorer. Men samskabelse er samtidig også et fænomen, der i høj grad afhænger af kommunens interesse og accept, hvis det

skal lykkes. Samskabelse fandt altså i høj grad sted på kommunens præmisser.

Samskabelse foregik på kommunens materielle præmisser, idet samskabelsesmøder og aktiviteter ofte fandt sted i kommunens lokaler eller ved, at kommunen gav de frivillige adgang til lokaler eller borgere. Et nyt tilbud til borgere med en nylig demensdiagnose foregik således i lokaler, som kommunen stillede til rådighed. I forbindelse med et storstilet nyt samskabelsesprojekt til forebyggelse af ensomhed blandt udsatte ældre foregik både de indledende møder, oplæringen af frontlinjepersonalet, rekrutteringen af frivillige og selve de planlagte aktiviteter i kommunale lokaler.

Samskabelse foregik også på kommunens præmisser i den forstand, at tværsektoriel samskabelse krævede, at kommunen formelt bakkede op om idéen. Desuden var det typisk kommunalt ansatte, der agerede mødeledere, mødeindkaldere og projektledere både i og uden for kommunens lokaler.

De frivilliges rolle i samskabelsesprojekter blev oftest defineret som central, og reelt var kommunens ansatte oftest lydhøre i forhold til de frivilliges input på forskellige projekters konkrete udformning. Det overordnede økonomiske og juridiske ansvar tilfaldt dog normalt kommunen, og dermed havde kommunen det afgørende mandat til at udstikke rammerne og målet for projektet, lede det og – i visse tilfælde - lukke projektet. Hvis frivillige organisationer tog et initiativ til tværsektoriel samskabelse, som kommunen af juridiske eller andre grunde ikke kunne bakke op om, blev projektet ikke gennemført.

Denne observation ligger på linje med andre studier af samskabelse, der samstemmende finder, at det ofte vil være kommunen, der sætter rammen og dermed har magten i samskabelsesprojekter (Ibsen 2020, Tortzen 2017, Ibsen & Espersen 2017). Disse studier vedrører dog i højere grad samskabelse med borgere og pårørende, mens vi i SAMAKT-projektet fokuserer på samskabelse som en tværsektoriel organiseringsform. Vores analyser peger på, at denne skæve magtfordeling i samskabelse også findes i tværsektorielt samarbejde. Denne grundlæggende ulighed - mellem kommunen og frivillige organisationer i forhold til at kunne igangsætte eller bremse sam-

skabelse - betyder i praksis, at kommunens tillid til de frivillige spiller en afgørende rolle for, hvorvidt og hvordan samskabelse bliver til virkelighed.

Samskabelse mellem den frivillige og den kommunale sektor afhang i de fleste tilfælde af, om kommunen inviterede de frivillige til at komme med ind i kommunens fysiske og symbolske rum. De markante forskelle i udbredelsen, udformningen og fastholdelsen af samskabelse på ældre- og flygtningeområdet afhang i høj grad af om, og hvordan kommunen inviterer indenfor. Derfor har forskelle i kommunens indstilling til at samskabe med frivillige på henholdsvis ældre- og flygtningeområdet stor betydning for, hvordan samarbejdet konkret udformes – forskelle, der ikke kan tilskrives konkrete personer på henholdsvis flygtninge- og ældreområdet, men afhænger af områdernes historiske og politiske status, som sætter sig igennem som forskellige formelle og materielle rum for at organisere samskabelse.

I det følgende afsnit ser vi på de generelle politiske og historiske linjer, der tegner hvert område, og hvordan de sætter sig igennem i kommunens formelle opbakning til samskabelse og kommunens tillid til at invitere frivillige ind i det ”kommunale rum”, hvor velfærdsydelser debatteres og udvikles. Derefter ser vi, hvordan disse forskelle i kommunens formelle opbakning til samskabelse også kommer til udtryk som konkrete forskelle i de materielle ressourcer, der står til rådighed for samskabelse. På baggrund heraf peger vi på, at samskabelse for flygtninge primært foregår uden for kommunens rum, mens samskabelse for ældre overvejende finder sted inden for kommunens rum. Afslutningsvist diskuterer vi fordele og udfordringer ved hver form.

## **Samskabelse i og uden for kommunens formelle og fysiske rum**

De to politiske felter ældre- og flygtningeområdet er markant forskellige, hvad angår historik, aktuel politisk status og folkelig opbakning (jf. kapitel 2). Disse overordnede forskelle satte sig ikke overraskende igennem i den lokale organisering af tværsektoriel samskabelse.

## **Ældreområdet**

Helt overordnet fandt vi, at den betydelige stabilitet og legitimitet, der historisk har præget og fortsat præger ældreområdet, har muliggjort, at der er opbygget tillidsfulde relationer på tværs af sektorer, og at der er en gennemgående åbenhed fra kommunens side over for samskabelse med frivillige. Frivillige opfattes på ældreområdet som nogle, der har vist, at de kan bidrage med vigtige supplementer til de kommunale kerneopgaver, og samskabelse opfattes derfor som en samarbejdsform, der kan styrke og udbygge inddragelsen af frivillige kræfter og forbedre den samlede service, der tilbydes borgerne. Kritik og kampe om serviceniveauer foregår på ældreområdet i det demokratiske system og i kommunale ældreråd, men sjældent direkte mellem de udførende led på den frivillige og kommunale side. Med andre ord er kommunen tryk ved at indgå i samskabelsesprojekter og ved at invitere frivillige ind i de kommunale rum, hvor behov defineres og services udvikles og tilbydes. Samskabelse på ældreområdet foregik derfor i vidt omfang inden for kommunens rammer.

I forhold til de fysiske rum og faciliteter bliver selve kommunens velfærdsopgaver for ældre understøttet rent fysisk i form af plejehjem og aktivitetscentre. Den langvarige, stabile opbakning – både politisk og folkeligt til ældreområdet, som et centralt område i velfærdsstaten – er så at sige forankret materielt på det lokale kommunale niveau i form af en række bygninger, der er øremærket til netop ældre, deres behov og de kommunale medarbejdere, der skal dække disse behov. I forhold til samskabelse var der i Aalborg Kommune en tilsvarende række konkrete rum, hvor frivillige og kommunalt ansatte kunne mødes med borgeren. Ud over selve plejehjemmene og aktivitetscentrene, hvor både fagprofessionelt personale og frivillige færdedes side om side, stillede kommunen lokaler til rådighed for tværsektoriel samskabelse i kortere eller længere tidsrum og med større eller mindre medbestemmelsesret alt efter behovet og formålet med projektet. Der var med andre ord rum til de mere traditionelle velfærdsydelser til ældre såvel som til de mere eksperimenterende samskabelsesprojekter, både symbolsk og materielt.

## Flygtningeområdet

På flygtningeområdet fandt vi derimod, at feltets nyere status – som kommunalt ansvarsområde i samspil med målgruppens omskiftelighed og de konstante politiske debatter om flygtninges status og rettigheder – vanskeliggjorde opbygningen af stabile og tillidsfulde relationer mellem kommunen og den frivillige sektor. Frem for at udgøre et vigtigt supplement til de veldefinerede kommunale kerneydelser betragtedes de frivillige på flygtningeområdet som nogle, der udfordrede og problematiserede, hvilke opgaver kommunen burde varetage. På flygtningeområdet var kommunen dermed langt mere forbeholden over for at invitere frivillige indenfor i politik- og serviceudviklingen – et område, hvor kommunen selv også har meget begrænset råderet og manøvrerum. Derfor antog tværsektoriel samskabelse også en anden form på dette felt end på ældrefeltet.

Der findes flere eksempler på samskabelse målrettet flygtninge i vores undersøgelse, men disse foregik typisk uden for de kommunale rum, hvor services og tilbud udvikledes. Kommunen var generelt tilbageholdende med at invitere de frivillige indenfor i projekter og processer, der ikke i sig selv har politisk betydning, men som de frygtede, kunne blive konfliktområder i samarbejdet med de frivillige.

I forhold til de fysiske faciliteter adskilte flygtningeområdet sig også fra ældreområdet. Flygtningestrømmen fra krigen i Syrien medførte, at Aalborg Kommune gik fra ikke at modtage nogen flygtninge til at skulle modtage 800 nye borgere i 2015. På kort tid skulle hele integrations- og jobcenterafdelingerne opruste med både mandskab og lokaler, for blot et par år senere at måtte nedskalere og omstrukturere hele området igen, da antallet af nye flygtninge dels faldt markant, og flygtningene dels begyndte at blive familiesammenført. Den omfattende omstrukturering medførte, at overskuddet og overblikket var mindre i forhold til samskabelse. Hvor der på ældreområdet fandtes mange stabile lokaler til netop ydelser målrettet denne gruppe, var selve de fysiske rammer på flygtningeområdet også mere omskiftelige. Både kommunale og frivillige aktører på flygtningeområdet flyttede adresser, og særligt de frivillige organisationer var underlagt det vilkår, at lokalerne for deres aktiviteter var nogle, de måtte forsvare brugen af og forhandle om med jævne mellemrum. I stærk kontrast til ældreområdet var der kort

fortalt ikke det samme stabile fysiske rum for samskabelse, ligesom selve kapaciteten til at samskabe var påvirket af organisatoriske forandringer i kommunen. Dertil kom, at de frivillige på flygtningeområdet ligeledes var påvirket af de store skift i borgergruppens størrelse. Omkring ankomsten af de mange syriske flygtninge i 2015 havde der været flere samarbejder og samskabende aktiviteter mellem de frivillige og kommunalt ansatte i forhold til selve modtagelsen af flygtninge. I takt med at opgaverne blev mere komplekse og den politiske stemning omkring modtagelsen af flygtninge mere konfliktfyldt, blev samskabelse også sværere. Den offentlige sektors rammer for håndtering af flygtninge udløste kritik fra nogle frivilliggrupper og efterfølgende skepsis og tilbageholdenhed blandt kommunale medarbejdere over for samskabelsesaktiviteter, der indebar, at frivillige kom tæt på medarbejderne og borgerne.

I det følgende sammenligner vi vilkårene på de to områder og de konsekvenser, de har for samskabelse.

### **Samskabelse inden for og uden for kommunens rum**

Samskabelse på ældreområdet foregik overvejende *inden for kommunens rum* både i forhold til adgangen til fysiske lokaler, hvor borgere og frontlinjepersonale færdes, ved at inddrage frivillige aktører som partnere i større samskabelsesprojekter, initieret af kommunen. Områdets politiske legitimitet og relative stabilitet kombineret med gode fysiske ressourcer gav mulighed for, at frivillige kunne løse opgaver sammen med kommunalt ansatte og som supplement til kommunale ydelser. At samskabelsen ofte fandt sted i eller tæt på de fysiske kommunale rum betød videre, at entreprenante aktører fra den offentlige forvaltning til tider opfattede frivillige som en ressource, der var lige ved hånden og kunne mobiliseres i retning af bestemte projekter med kort varsel. Mens samskabelsen dermed havde bedre vilkår på ældreområdet end på flygtningeområdet i kraft af stabile materielle ressourcer og generel politisk velvilje, udtrykte nogle frivillige en vis bekymring for at komme *for* tæt på de offentlige ansvarsområder.

Skal vi pege på nogle af risikomomenterne ved ”samskabelse inden for kommunens rum”, er det dermed, at de frivillige kræfter risikerer at blive instrumenter i kommunens planer. Det var endvidere en forudsætning for sam-

skabelse inden for de kommunale rum på området, at politiske konflikter og diskussioner om services til ældre generelt foregik i det repræsentativt demokratiske system, og der derfor sjældent opstod diskussioner og konflikter mellem kommunalt ansatte og frivillige. På de områder, der involverede pårørende eller andre berørte, kunne konfliktniveauet til tider være lidt højere, og vi kunne spore en vis forbeholdenhed blandt de kommunale medarbejdere i forhold til at arbejde alt for tæt sammen med dem.

På flygtningeområdet betød feltets omdiskuterede status som velfærdsområde, i samspil med en vis national og lokal turbulens, at samskabelsen ofte fandt sted *uden for kommunens rum*. Mens kommunen både havde ressourcerne, stabiliteten samt den politiske velvilje og tillid til at invitere frivillige indenfor på ældreområdet, befandt de frivillige organisationer på flygtningeområdet sig både fysisk og symbolsk snarere udenfor. Vi så flere eksempler på, at kommunalt ansatte udtrykte tilbageholdenhed over for at samskabe tilbud med de frivillige, hvis samskabelsen potentielt kunne medføre en udvidelse af det offentlige ansvarsområde. Ligeledes observerede vi, hvordan konkrete initiativer fra de frivillige organisationer til at få adgang til kommunens fysiske og formelle rum blev afvist – høfligt, men bestemt – af kommunen. De frivillige stod uden for kommunens rum, hvorfra de forsøgte at overtale kommunen til at samarbejde om problemer og behov identificeret hos de enkelte flygtninge. Feltets nyere karakter betød desuden, at relationer på tværs af felter havde haft kortere tid til at blive opbygget. Genvejen til at igangsætte samskabelse kendt fra ældreområdet var dermed mindre veletableret på flygtningeområdet og blev nedbrudt, når der skete større omlægninger.

Selv om der blev opbygget relationer og kontakter på tværs af området, var disse dog ofte præget af det konfliktfyldte politiske klima, der indimellem stillede frivillige og kommunale medarbejdere i et modsætningsforhold. De samskabelsestiltag, der blev igangsat på flygtningeområdet, var derfor kendetegnet ved at foregå i de frivilliges egne lokaler eller i kommunale lokaler adskilt fra forvaltningen på området. Mens det på ældreområdet ofte var de kommunalt ansatte, der søgte at få frivillige personer eller organisationer med på forskellige projekter, var rollefordelingen en anden på flygtningeområdet. Her så vi flere gange, at de frivillige tog initiativ til at samskabe



med afsæt i problemstillinger, de havde identificeret, men at kommunen forholdt sig tilbageholdende over for eller skeptisk til initiativet. Sat på spidsen kan man sige, at mens det grundlæggende spørgsmål blandt de frivillige på ældreområdet var, hvorvidt de skulle tage endnu flere opgaver inden for det kommunale rum, hvor de allerede var velkomne, så var det afgørende spørgsmål for de frivillige på flygtningeområdet, hvorvidt de kunne komme tættere på kommunens formelle og fysiske rum og eventuelt udvide territoriet for samskabelse og adgangen til brugerne.

## **Anbefalinger**

De meget forskellige vilkår og rammer for samskabelse på de to områder er på mange måder ikke noget, der lader sig ændre. Forskellige velfærdspolitiske områder adskiller sig fundamentalt fra hinanden, og det gælder ikke kun de to områder, vi har set på i SAMAKT-projektet. Forskellige problemtyper, udgiftsniveauer, brugergrupper, socialfaglige praksisser, interesse fra frivillige m.m. gør, at velfærd er en mangeartet størrelse. Pointen her er, at vi – ved at se på to så forskelligartede områder – generelt kan lære noget værdifuldt om samskabelse under forskellige betingelser. Projektet blev udformet som et komparativt studie med henblik på at kunne bruge denne sammenligning til at se på samskabelse som noget, der er formet i en konkret politisk og institutionel kontekst, og ikke noget, der nødvendigvis passer ind i idealiserede former og generelle målsætninger.

For det første viste sammenligningen, at civilsamfundets rolle som kritiske stemmer kan have svært ved at fungere sammen med samskabelsesformen. Derfor er velfærdsområder, hvor der er meget kritik og konflikt et vanskeligere terræn for samskabelse, end tilfældet er for mere konsensusprægede velfærdsområder. Det er ikke et vilkår, der kan ændres. Det er ikke ønskværdigt at undvige kritik og konflikt, men det er til gengæld muligt at udvikle samskabelsesformer, der kan håndtere disse konflikter. Samskabelse uden for de kommunale rum, som det opstod i vores case, er en utilsigtet konsekvens af et politiseret og konfliktfyldt serviceområde. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke kan skabes platforme for samarbejde, hvor begge parter kan bevare deres autonomi, og hvor konflikterne ikke kommer i vejen for at løse vigtige opgaver for de udsatte borgere. Samtidig kan fora – hvor de frivillige kan kommunikere deres kritik og bekymringer uden at blande det

sammen med deres løbende samarbejde med kommunen – også hjælpe til at adskille disse to forskellige roller.

For det andet viste sammenligningen, hvor vigtig opbygningen af stærke relationer og gensidig tillid er for samskabelse, men også at de institutionelle vilkår på de enkelte områder har stor betydning for, om denne tillid kan opbygges.

Vi har i kapitel 4 beskrevet de mange samskabelsesmøder og de mange ressourcer, der bliver brugt på at diskutere samskabelsesidealet og dannelsen af ligeværdige relationer. Det er imidlertid ikke tydeligt i undersøgelsen, at disse møder skulle have nogen positiv virkning på dannelsen af tillidsfulde relationer, men nærmere at de ikke har den store betydning for relationsdannelsen. Hvad vi derimod kan se ud af sammenligningen, er, at stabilitet og konkrete anledninger til at arbejde tæt sammen har en positiv indflydelse på relationsdannelsen mellem sektorerne. Hvis man ønsker at udvikle en samarbejdskultur, hvor der er god basis for samskabelse, er det derfor vigtigt at etablere sådan nogle anledninger og forsøge at skabe den nødvendige stabilitet på området.

# Referencer

- Andersen, N. A., Caswell, D., & Larsen, F. (2017). A New approach to Helping the hard-to-place Unemployed: The promise of developing new knowledge in an interactive and collaborative process. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335-352.
- Billis, D. (Ed.). (2010). *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy*. New York: Macmillan International Higher Education.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67 (5).
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services. Oxfordshire: Taylor & Francis.
- Espersen, H.H., Andersen, L.L., Olsen, L., & Tortzen, A. (2018). Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde: En analyse af udviklingstendenser og behov for kontinuitet og forandring i nationale virkemidler. København: VIVE
- Evers, A. (2005). Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services. *Intl Journal of Public Administration*, 28(9-10), 737-748.
- Frederiksen, M. (2015). Dangerous, commendable or compliant: How Nordic people think about volunteers as providers of public welfare services. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(5), 1739-1758.
- Fridberg, T., & Henriksen, L. S. (Eds.). (2014). Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Frivilligrådet (2020). Udfold frivilligrådernes potentiale og styrk den frivillige sektors samarbejde med kommunen, Frivilligrådet. [https://frivilligraadet.dk/sites/frivilligraadet.dk/files/media/document/Anbefalinger - Lokale frivilligr%C3%A5d\\_0.pdf](https://frivilligraadet.dk/sites/frivilligraadet.dk/files/media/document/Anbefalinger_-_Lokale_frivilligr%C3%A5d_0.pdf)
- Henriksen, L. S., Smith, S. R., & Zimmer, A. (2012). At the eve of convergence? Transformations of social service provision in Denmark, Germany, and the United States. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(2), 458-501.
- Hustinx, L., & Lammertyn, F. (2003). Collective and reflexive styles of volunteering: A sociological modernization perspective. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14(2), 167-187.
- Ibsen, B. (red.) (2020). Den frivillige kommune: Samspillet mellem den frivillige og den offentlige sektor. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ibsen, B., Boje, T.P., & Frederiksen, M. (2008). Den frivillige sektors velfærdspotentiale. I: *Det frivillige Danmark* (pp. 125-161). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ibsen, B., & Hygum Espersen, H. (2016). Kommunernes samarbejde med civile aktører: Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte. København: KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Ibsen, B., & Hygum Espersen, H. (2017). Tættere på borgerne. *Socialpolitik*, 2017(2), 27-33. <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i14734/Taetere-paa-borgerne>
- La Cour, A. (2014). Frivillighedens logik og dens politik. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Loeffler, E. (2020). Co-production of public services and outcomes. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Nabatchi, T., A. Sancino, & Sicilia, M. 2017. Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776.
- Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: America's declining social capital. I: *Culture and politics* (pp. 223-234). New York: Palgrave Macmillan.
- Regeringen (2017). Strategi for et stærkere civilsamfund, Børne- og Socialministeriet. <https://www.regeringen.dk/media/4154/strategi-for-et-staerkere-civilsamfund-pdf.pdf>
- Stougaard, M. S. (2021). Co-producing public welfare with citizens in socially disadvantaged neighbourhoods. Odense: Ph.d. afhandling Syddansk Universitet.
- Strokosch, K. (2013). Co-production and innovation in public services: can co-production drive innovation?. I: *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tortzen, A. (2016). Samskabelse i kommunale rammer: Hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?. Roskilde: Ph.d.-afhandling Roskilde Universitet.
- Tortzen, A. (2017). Samskabelse som fortælling og praksis: Et kritisk blik på den aktuelle samskabelsesdagsorden. *Uden for Nummer*, 2017(34), 4-13.
- Trägårdh, L., Selle, P., Henriksen, L. S., & Hallin, H. (2013). Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: Välfärd, mångfald, framtid. Stockholm: SNS förlag.
- Vanleene, D., Voets, J., & Verschuere, B. (2018). The co-production of a community: Engaging citizens in derelict neighbourhoods. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(1), 201-221.
- Verschuere, B. Vanleene, D. Steen, T., & Brandsen, T. (2018). Democratic Co-Production Concepts and Determinants. I: Brandsen, T., Steen, T., &

Verschuere, B. (Ed.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. Oxfordshire: Taylor & Francis.

# Appendiks

## 1 forsknings- og metodeudviklingsformat

Dette appendix rummer en oversigt over styregruppens medlemmer, og de 9 overordnede pejlemærker og rammer for udviklingsarbejdet på SAMAKT

### 1.1 Styregruppemedlemmer

Undervejs i de tre år hvor SAMAKT forløb, ændrede styregruppe sig et par gange. Alle der har deltaget fra 2017 til 2020 er medtaget i oversigten nedenfor med forskergruppen øverst.

#### Forskersgruppen

Professor og projektleder Morten Frederiksen, Aalborg Universitet

Professor Lars Skov Henriksen, Aalborg Universitet

Lektor Kathrine Vitus, Aalborg Universitet

Professor Tine Rostgaard, VIVE – senere Stockholms Universitet og Roskilde Universitet

Post doc Ane Grubb, Aalborg Universitet

#### Aalborg Kommune

##### Flygtningområdet:

Denise Bakholm, Center for Tværfaglig Forebyggelse

Trude Christensen, Center for Tværfaglig Forebyggelse

Ken Nielsen, Center for Tværfaglig Forebyggelse

Betina Trytek, Jobcenterleder, Job- og Integrationshuset

Gurli Fuglsang Joensen, Netværkskoordinator, Center for Tværfaglig Forebyggelse

##### Ældreområdet:

Karin Boye Nielsen, *Ældre og Sundhed*

Malene Pekruhn, Visitationen, Afklaring og forebyggelse

Kirsten Sværke, Projektleder, Aktiv med demens

Frivillige organisationer

Røde kors

Anne Lejbach Jørgensen

Michael Mansdotter, Dansk Røde Kors, Aalborg Lokalfdeling

Ann Katrin Dybdahl, Dansk Røde Kors, Nordjylland

Dansk Flygtningehjælp

Jakob Myszchetsky

Ann-Sofie Quist

Winnie Lauritzen, Frivillig Aalborg (Dansk Flygtningehjælps lokalafdeling)

Birthe Pedersen, Frivillig Aalborg (Dansk Flygtningehjælps lokalafdeling)

Hanne Lisbeth [Aktiv og et vigtigt medlem af Frivillig Aalborg indtil hun desværre gik bort]

Ældresagen:

Torben Færch

Mona Kristensen

Else Lundhus

## 1.2 De 9 pejlemærker

Med afsæt i idealerne der præger samskabelse, og med inspiration fra den såkaldte MILP model for tværfagligt samarbejde mellem praktikere og forskere, vedtog styregruppe i 2019 i alt 9 pejlemærker for det fælles udviklingsarbejde. Alle deltagere i SAMAKTs styregruppe forpligtede sig på at holde deres respektive bidrag og arbejde op i forhold til disse 9 pejlemærker. Aktiviteter udviklet i ramme af SAMAKT projektet skulle stile efter at:

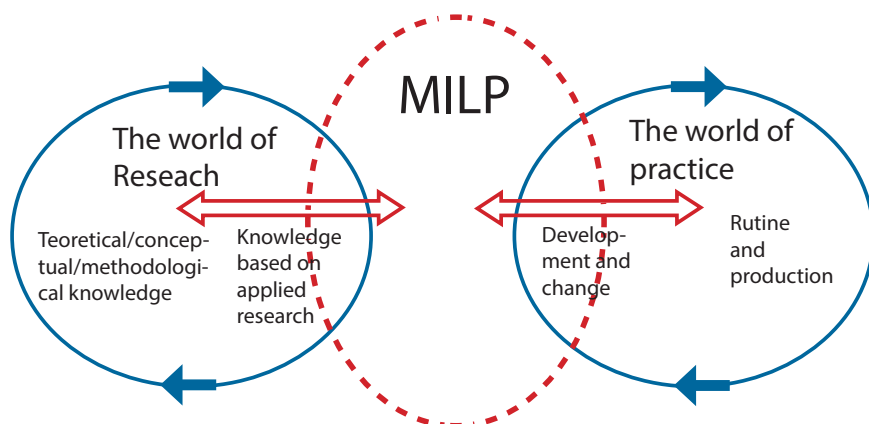
1. Inddrage berørte borgere, frivillige og ansattes synspunkter i udviklingen af aktiviteter
2. Lade det være ideerne frem for rollerne og placeringen i forskellige organisationer der er det afgørende under idéudviklingen
3. Skabe rammer for inkluderende møder, hvor alle stemmer høres uanset placering i forskellige organisationers hierarki og erfaring med mødedeltagelse



4. Fremme en respektfuld, åben og tillidsbaseret dialog på tværs af sektorer og roller
5. Lade aktiviteter/projekter være åbne for løbende justering baseret på borgeres eller andres input i hverdagslige møder
6. Styrke aktiviteter der er baseret på, hvad der reelt efterspørges af organisationer og borgere snarere end direktiver fra puljer eller gode ideer fra velmenende udefrakommende konsulenter eller forskere.
7. Styrke aktiviteter, der øger brugeres handlekraft og (lige)værdige medinddragelse i samspil med henholdsvis frivillige og offentligt ansatte
8. Styrke aktiviteter, der skaber kontinuerlige og positive fællesskaber for brugerne i deres hverdag
9. Arbejde med at tydeliggøre hvor de respektive parter ressourcer ligger og – omvendt - hvor deres grænser går.

### 1.3 MILP-modellen (forskellige typer viden fra forskere og praktikere)

Som en overordnet samarbejdsmodel for projekt SAMAKT, blev styregruppen enige om at arbejde efter den såkaldte MILP model. Denne model går i korte træk ud på, at alle parter (borgere, ledere, frivillige, forskere og praktikere) indgår i projektet som videnspersoner på lige niveau, der fra hver deres udgangspunkt og erfaringsgrundlag bidrager til at kvalificere arbejdet med udsatte ældre og flygtninge i Aalborg. Hvor forskerne fx kan bidrage med "udefrakommende" perspektiver, blik for tværgående mønstre og akademisk informerede analyser, er disse kun værdifulde når de kvalificeres og får modspil af alle med mere hverdagsbaseret kendskab. Til at understøtte MILP modellen i praksis, søgte forskere løbene at holde en åben dialog med alle praktikere på begge felter -og i begge sektorer. Desuden blev der i regi af SAMAKT afholdt to udviklingsseminarer på hvert område, som præsenteres nedenfor.



Fra Andersen, Caswell og Larsen (2017)

### Udviklingsseminarer (baggrund og indhold)

I forlængelse af MILP modellens ambition om at producere viden på tværs af praksis-erfaringer og forskningsbaserede observationer, afholdt SAMAKT projektet 2 udviklingsseminarer på både ældre-området og flygtningeområdet. Ved hvert af de i alt 4 udviklingsseminarer deltog både frivillige med aktiviteter på området, kommunalt ansatte med praksiserfaring fra feltet og kommunale såvel som frivillige ledere med ansvar for udvikling. Hvert seminar blev indledt med at en fra forskergruppen holdt et oplæg om tre-fire centrale observationer fra dataindsamlingen foretaget over det sidste års tid. Disse observationer (baseret på feltnoter og interview-udskrifter) blev herefter diskuteret i mindre grupper mellem praktikere (fra den frivillige og offentlige sektor) og forskere med fokus på, hvorvidt de ting forskergruppen havde observeret og her beskrev var genkendelige og hvorvidt de kunne gøres til genstand for videre udvikling. Ideen var dermed ikke at forskerne præsenterede "sandheden" for praktikere eller at man skulle udvikle konkrete løsninger. Derimod var ambitionen at bruge udviklingsseminarerne som afsæt for udvælge to-tre konkrete problemstillinger, der gav mening for praktikere at arbejde videre med frem til næste udviklingsseminar. I tråd MILP-modellen, var præmissen for samtlige udviklingsseminarer, at de foreslåede temaer som forskerne præsenterede blot repræsenterede én udlægning af virkeligheden og at kritiske kommentarer og konstruktive justeringer meget velkomne.

## 2 Metoder

SAMAKT projektet benyttede en række forskellige kvalitative metoder. Nedenfor gennemgås kort ideen med – og omfanget af – hver metode. Feltarbejde

For at få adgang til at observere, hvordan aktører på begge felter arbejdede med samskabelse i praksis, gennemførte forskergruppen et omfattende deltagende observationsstudie i forhold til de udvalgte samskabelsesprojekter. Feltarbejdet strakte sig over 2 år, og bestod blandt andet i at følge opstartsmøder, styregruppemøder (på andre projekter), konkrete aktiviteter og hverdagsliv på de udvalgte samskabelsesprojekter. Disse projekter var udvalgt i samarbejde mellem praktikere og forskergruppen i fællesskab.

Interviews: semi-strukturerede interviews og fokusgrupper

For at undersøge, hvordan fænomenet samskabelse blev oplevet og beskrevet af alle der deltog i projekterne, og for at lære hvordan aktører med erfaringer i at arbejde med samskabelse så på muligheder og udfordringer, foretog forskergruppen desuden 35 semistrukturerede interviews med frivillige (ældreområdet, N = 8; flygtningeområdet, N = 6), offentlige ledere (generel administration, N = 3; ældre N = 5; flygtning N = 5), offentlige ansatte (ældre, N = 2; flygtninge, N = 3) og 5 brugere med flygtningestatus. Vi gennemførte desuden 7 fokusgruppeinterviews med i alt 25 informanter fordelt på 20 brugere (10 ældre og 10 flygtninge) og 5 frivillige fra ældreområdet.

Dokumentanalyse

Endelig foretog forskergruppen en grundig læsning af policy-dokumenter fra Aalborg kommune der omhandlede samskabelse, tværsektorsamarbejder og frivillighed på henholdsvis ældre- og flygtningeområdet. Vi studerede desuden organisationsdokumenter, handleplaner, projektan søgninger, projektplaner og mødereferater - i det omfang disse ting var tilgængelige – for alle projekter der indgik i SAMAKT

Samlet set producerede de forskellige metoder et rigt datasæt som gav forskergruppen mulighed for at gå i dybden med hvert enkelt projekt,

samtidig med at det var muligt at sammenligne projekternes udfordringer og muligheder på tværs af projekter, og på tværs af felter.